

REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

BS  
11/13  
GK



Télévision sans frontières : liberté contrôlée, C. COVA. — Portée et délimitation des compétences communautaires en matière de politique commerciale, P. GILSDORF. — Le budget 1989. L'application de la nouvelle procédure institutionnelle, D. VIGNES. — Le budget 1989 son cadre financier et réglementaire et son établissement, par W. NICOLL et J. LENTZ. — 1988-1989 : naissance et premiers pas d'une nouvelle mécanique budgétaire, M. VERSCHRAEGEN. — La procédure budgétaire pour l'exercice 1989 et la première application de l'accord interinstitutionnel, H.-J. TIMMANN. — L'aviation civile dans la Communauté après 1992, A. DOORTEN. — La politique européenne des prix et les problèmes agricoles régionaux français, F. BONNIEUX, L. MAHÉ et P. RAINELLI.

# ETUDES INTERNATIONALES

Volume XX, n° 1, mars 1989

**Directeur :** Gérard HERVOUET.

**Directeur adjoint :** Thierry HENTSCH.

## NUMÉRO SPÉCIAL

### L'ARCTIQUE

#### SES DIMENSIONS ÉCONOMIQUES, POLITIQUES, STRATÉGIQUES ET JURIDIQUES

SOUS LA DIRECTION DE DONAT PHARAND

##### AVANT-PROPOS

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| <i>W. HARRIET CRITCHLEY :</i>  | L'IMPORTANCE INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES RÉGIONS ARCTIQUES                    |
| <i>JOHN HALSTEAD :</i>         | L'IMPORTANCE POLITIQUE ET STRATÉGIQUE DE L'ARCTIQUE : UNE PERSPECTIVE CANADIENNE                      |
| <i>FREDERICK HARHOFF :</i>     | SÉCURITÉ ET POLITIQUES DE L'ARCTIQUE : UNE PERSPECTIVE GROENLANDAISE                                  |
| <i>EVGENIA L. ISSRAELIAN :</i> | L'INITIATIVE DE GORBATCHEV À MOURMANSK ET LES MESURES DE RESTAURATION DE LA CONFIANCE DANS L'ARCTIQUE |
| <i>FINN SOLLIE :</i>           | L'IMPORTANCE POLITIQUE ET STRATÉGIQUE DE L'ARCTIQUE : UNE PERSPECTIVE NORVÉGIENNE                     |
| <i>ORAN R. YOUNG :</i>         | LA POLITIQUE INTERNATIONALE DANS L'ARCTIQUE : UNE PERSPECTIVE AMÉRICAINE                              |
| <i>PETER JULL :</i>            | L'ARCTIQUE ET L'INTERNATIONALISME INUIT   |
| <i>DONAT PHARAND :</i>         | LES PROBLÈMES DE DROIT INTERNATIONAL DE L'ARCTIQUE  |
| <i>ÉTUDE BIBLIOGRAPHIQUE :</i> |   |
| <i>NILS ØRVIK :</i>            | L'ARCTIQUE FACE AUX ANNÉES 90   |

##### CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

**DIRECTION ET RÉDACTION :** Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418) 656-2462

**SERVICE DES ABONNEMENTS :** Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

<b>ABONNEMENT ANNUEL :</b>	Quatre numéros par an	<b>ÉTRANGER</b>
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$ 12.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	



---

## sommaire

---

### problèmes du jour

- 193 Télévision sans frontières : liberté contrôlée, par  
Colette COVA

---

### problèmes juridiques et institutionnels

- 195 Portée et délimitation des compétences  
communautaires en matière de politique commerciale,  
par Dr. Peter GILSDORF, conseiller juridique principal  
à la Commission des Communautés européennes.
- 208 Le budget 1989. L'application de la nouvelle procédure  
institutionnelle, par Daniel VIGNES.
- 209 Le budget 1989 son cadre financier et réglementaire  
et son établissement, par W. NICOLL et J. LENTZ,  
directeur général et directeur au Conseil des  
Communautés européennes.
- 224 1988-1989 : naissance et premiers pas d'une nouvelle  
mécanisme budgétaire, par Michel VERSCHRAEGEN,  
administrateur à la Commission des Communautés  
européennes.
- 235 La procédure budgétaire pour l'exercice 1989 et la  
première application de l'accord interinstitutionnel, par  
Hans-Jörg TIMMANN, administrateur principal au  
Parlement européen.

---

### l'économie et le social dans le marché commun

- 243 L'aviation civile dans la Communauté après 1992, par  
Alie DOORTEN.
- 248 La politique européenne des prix et les problèmes  
agricoles régionaux français, par F. BONNIEUX,  
L. MAHÉ et P. RAINELLI, directeurs de recherche à  
l'INRA (Station d'économie de Rennes).

---

### actualités et documents

---

- 256 Communautés européennes



REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

**Directrice : Geneviève EPSTEIN**

**Rédacteur en chef : Daniel VIGNES**

## Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE †

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

**La revue paraît mensuellement**

## BULLETIN D'ABONNEMENT A LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à la *Revue du Marché Commun* pour un an au prix de :

- ☐ France : 600,39 + TVA 2,10 % 12,61 = 613 F (\*)  
☐ Étranger : 729 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des  
*Éditions Techniques et Économiques*  
☐ Virement CCP 10 737 10 PARIS

NOM : .....

ADRESSE : .....

.....

Date :

Signature :

À retourner à

**REVUE DU  
MARCHÉ  
COMMUN**

**ÉDITIONS  
TECHNIQUES  
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot  
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

# TÉLÉVISION SANS FRONTIÈRES : LIBERTÉ CONTRÔLÉE

Colette COVA

L'Europe de la Télévision sans frontières a vu le jour le 13 avril. Les Douze ont en effet confirmé le compromis politique qu'ils ont élaboré non sans mal au cours de deux réunions précédentes en février et mars.

L'accord des Douze a permis à la Communauté de participer en tant que telle à la convention sur la télévision sans frontières que le Conseil de l'Europe où sont représentés 23 pays a adoptée le 15 mars. Aux termes de cette Convention d'essence plutôt libérale, un pays ne pourra s'opposer à la réception d'un programme produit et émis en Europe de l'Ouest. Cette Convention entrera en vigueur après avoir été ratifiée par 7 États dont au moins cinq membres du conseil de l'Europe. L'ouverture à la signature est prévue pour le 5 mai 1989.

La directive communautaire qui reprend et complète pour l'essentiel les dispositions de la Convention est donc moins contraignante que certains l'auraient voulu. En particulier, les divergences d'intérêt entre les Douze n'ont pas permis d'adopter une politique permettant de favoriser par des mesures concrètes la promotion de programmes européens comme le souhaitait notamment la France, une politique qu'elle estime d'autant plus nécessaire à l'heure de la TV par satellite.

---

## Adieu les quotas

---

Dès le mois de février, une majorité d'États membres de la CEE dont l'Allemagne et le Royaume-Uni s'étaient opposés à la notion de diffusion obligatoire d'un quota minimum d'œuvres communautaires, chère à la Commission européenne et à Paris. Le texte de la directive prévoit seulement que « les États membres veillent chaque fois que c'est réalisable à ce que les radiodiffuseurs réservent à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion à l'exclusion du temps réservé aux informations, aux manifestations sportives, aux jeux et à la publicité ».

Edith Cresson, ministre français des Affaires européennes a cependant réussi à inclure « une clause de non-recul ». Cela signifie que les chaînes des Douze n'ayant pas atteint cet objectif de 50 % doivent faire des efforts pour programmer davantage de films et de séries communautaires afin de progresser vers ce seuil. Aucune réduction d'une année sur l'autre du temps consacré aux œuvres européennes ne sera admise et un recours devant la Cour de Justice sera possible en cas de manquement à la règle. La Commission européenne est chargée de la surveillance et du contrôle du respect de ces mesures.

La législation européenne laissera toutefois chaque pays libre d'organiser son propre paysage audiovisuel à condition de ne pas s'opposer aux émissions venues de l'étranger et respectant les règles communautaires. Au titre de la maîtrise de son territoire, chaque État membre pourra continuer à imposer à ses chaînes des quotas linguistiques, soit en France 50 % d'œuvres francophones. Une même liberté est laissée pour la chronologie des médias : la directive prévoit un délai minimum de deux ans entre la sortie d'un film en salle et sa diffusion télévisée sauf accord spécial avec le producteur et un an si le film est coproduit avec une chaîne télévisée.

Les règles relatives à la publicité ont été également l'objet de longues discussions entre les Douze. Ils ont fina-



lement décidé que la publicité ne pourra dépasser 15 % du temps de diffusion quotidien avec un plafond de douze minutes par heure. Les films de long métrage ne pourront être interrompus par des pages de publicité qu'une fois toutes les quarante-cinq minutes. Les journaux télévisés, magazines, documentaires pourront être coupés toutes les vingt minutes à condition que ces programmes dépassent une demi-heure.

L'Italie qui réclamait le droit à plus d'interventions publicitaires pour les chaînes régionales installées à proximité des frontières n'a pas obtenu satisfaction. Mme Cresson qui craignait des débordements sur le territoire français a réussi à écarter la menace : toute chaîne qui ne respectera pas ce cahier des charges communautaire en matière publicitaire devra avoir une diffusion strictement limitée à son territoire.

Enfin un sujet qui figurait dans la proposition de Bruxelles a été reporté : la question des droits d'auteur sera examinée « plus tard ». Elle soulevait en effet trop de difficultés pour être réglée rapidement, compte tenu des différences considérables entre les législations des États membres. Les pays du sud de l'Europe ont dans l'ensemble un cadre juridique beaucoup plus contraignant.

## Une directive très critiquée

Trois États membres ont réservé leur accord : l'Allemagne a estimé que la directive ne prenait pas en compte les productions de l'Europe de l'Est tandis que le Danemark conteste la compétence de la Communauté en matière d'affaires culturelles. Quant à la Belgique, elle a

proposé de faire payer aux chaînes privées un droit d'entrée proportionnel au taux d'écoute, une participation qui servirait à financer la promotion de la production locale. Mais le système est contesté par la Commission européenne car il est en contradiction avec le principe de la libre circulation des images. Bruxelles s'est cependant engagé à présenter avant la fin de cette année une proposition concrète d'aides à la production.

Enfin la directive a été fraîchement accueillie par bon nombre de professionnels français de l'audiovisuel, qui jugent que l'Europe continuera à être inondée des productions étrangères. A l'heure actuelle, plus de 70 % des émissions de fiction programmées par les télévisions des États membres sont importées et plus de la moitié d'entre elles proviennent des États-Unis. Il est en effet plus facile et surtout moins coûteux d'acheter des séries que les Américains ont déjà amorties sur leur marché. Rien dans la directive ne viendra endiguer ce raz-de-marée, estiment certains professionnels car seul un système de quotas minimum d'œuvres communautaires aurait pu favoriser un renversement de la tendance.

Par ailleurs, une télévision sans frontières, telle qu'elle a été définie, pourra-t-elle favoriser le projet d'EUREKA audiovisuel présenté l'an dernier par la France dont le but est de « susciter l'émergence d'un véritable marché européen de l'audiovisuel et favoriser le développement des politiques d'achat et de production de programmes des chaînes de télévision publiques et privées ? » On peut en douter car l'attitude de Londres et de Bonn laissent penser qu'il sera difficile de promouvoir par des mesures concrètes l'identité culturelle européenne. Reste à savoir s'il existe réellement une identité culturelle européenne, le débat sur d'éventuelles propositions d'aides à la production permettront peut-être de mieux définir ce concept, thème qui sera aussi à l'ordre du jour des assises européennes de l'audiovisuel prévues pour septembre à Paris.

# PORTÉE ET DÉLIMITATION DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE \*

Dr. Peter GILSDORF \*\*

*Conseiller juridique principal à la Commission des  
Communautés européennes.*

## I. — Observations liminaires

La question de la définition de la politique commerciale commune et de sa délimitation par rapport à d'autres domaines d'activité de la Communauté a connu un regain d'actualité ces derniers temps. Ce phénomène a manifestement deux raisons : d'une part, l'activité croissante de la Communauté sur la scène internationale et d'autre part, le marché unique envisagé pour 1993 qui rend inévitable la poursuite de l'uniformisation du « régime extérieur ». On se contentera de rappeler qu'une élimination complète des frontières intérieures au regard de l'article 115 est impensable sans une uniformisation complète des régimes d'importation vis-à-vis des pays tiers (1).

La question de la délimitation de la politique commerciale commune revêt une grande importance pratique. Tandis que pour les États — exception faite des États fédéraux — ces problèmes de délimitation jouent un rôle secondaire, ils présentent une importance quasi constitutionnelle pour la Communauté en raison du principe d'attribution spécifique, et ceci tant en ce qui concerne la question de l'existence d'une compétence communautaire en tant que telle que ses implications institutionnelles. La question de la procédure a une importance centrale en particulier depuis que le Conseil est revenu au vote. Dans le domaine de la politique commerciale, la Communauté dispose d'une compétence extrêmement large, qui comprend tous les types d'actions autonomes et conventionnelles, et cette compétence s'accompagne d'une procédure simple : les décisions sont arrêtées par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et sans consultation du Parlement. Dans d'autres domaines des relations extérieures, par exemple pour la politique du développement, ce n'est pas le cas : conformément à l'article 235 du traité CEE, la compétence communautaire doit faire l'objet d'une motivation particulière ; elle est subsidiaire et l'unanimité est requise.

Etant donné que, de l'avis de la Commission, le Conseil utilise dans de nombreux cas une base juridique incorrecte qui entraîne l'unanimité, la Commission en est arrivée depuis quelques temps à saisir presque systématiquement la Cour de justice lorsque le Conseil procède de la sorte. Le recours à l'article 235 par rapport à l'article 113, c'est-à-dire la question de la délimitation de la politique commerciale commune, joue à cet égard un rôle primordial. Dans son arrêt du 26 mars 1987, qui portait sur la qualification juridique du système des préférences généralisées, la Cour a donné raison à la Commission et de nouveau dans l'arrêt plus récent concernant le « Système Harmonisé » (2). Mais les divergences de vue ne sont pas pour

(1) L'article 115 est applicable tant qu'il existe effectivement des différences pertinentes dans les régimes de commerce extérieur des États membres ; cf. en dernier lieu l'arrêt rendu dans l'affaire 242/84 TEZI, Recueil 1986 p. 933.

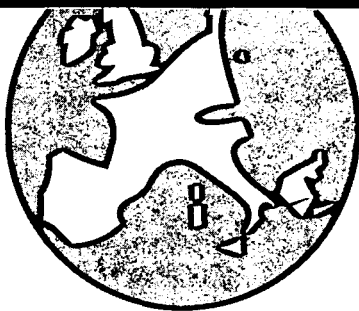
Abstraction faite de la question de l'article 115, l'harmonisation des régimes extérieurs est inévitable également eu égard aux répercussions sur le marché « intérieur » et surtout sur les conditions de concurrence dans la Communauté. En ce qui concerne l'article 115, la Commission a arrêté une nouvelle décision qui rend plus stricts les critères d'application (décision 87/433/CEE, JO n° L 238 du 21 août 1987, p. 26).

(2) SPG : Affaire 45/86 (arrêt non publié à ce jour au Recueil). Indépendamment du problème de délimitation, cet arrêt revêt une importance fondamentale dans la mesure où la Cour a qualifié le recours erroné à l'article 235 de violation du droit entraînant l'illicéité de l'acte en cause.

Système harmonisé : Affaire 165/87, arrêt du 27.9.1988. Voir aussi affaire « conteneurs », 275/87, arrêt du 2.2.1989 qui va dans le même sens.

(\*) Ce texte est une version plus élaborée d'un exposé présenté à l'Institut européen de l'université de Sarrebruck le 12 février 1988 (reproduit dans la série des publications de l'Europainstitut der Universität des Saarlandes Nr. 125, 1988 sous le titre : « Die Grenzen der Gemeinsamen Handelspolitik »).

(\*\*) L'auteur s'exprime à titre strictement personnel.



autant éliminées, et d'autres procédures sont pendantes devant la Cour ou à prévoir. D'une façon générale, la Commission tend à étendre le plus possible la marge de manœuvre de la Communauté dans le domaine de la politique commerciale en interprétant extensivement cette notion, ce qui est certainement une entreprise légitime. Mais il existe là, surtout par rapport à d'autres domaines d'activités, des limites qu'il convient de définir plus en détail.

La politique commerciale est au carrefour de la politique étrangère. Elle constitue une composante traditionnelle de l'arsenal des instruments dont disposent les États en matière de politique étrangère. Il en résulte une tension permanente entre la Communauté et les États membres, qui, naturellement, voient dans l'utilisation croissante par la Communauté de ses compétences dans ce domaine une brèche au cœur de leur souveraineté. Le fait que la coopération dans le domaine de la politique étrangère ait été insérée dans l'Acte unique européen n'a nullement supprimé cette source de conflits ; elle lui a tout au plus fait perdre quelque peu de son acuité. Si cette situation de tension apparaît avec une particulière netteté à propos des sanctions commerciales, elle caractérise toutefois l'ensemble de la politique commerciale.

## II. — Les principes

### 1. La définition de la politique commerciale commune

a) La définition de la politique commerciale commune a conduit également — comme c'est souvent le cas pour des définitions juridiques — à un *débat théorique*. On se réfère ici à la controverse bien connue entre la conception instrumentale de la Commission et la conception finaliste du Conseil. En plus de toutes les subtilités théoriques, ce qui se cache en fin de compte derrière ce débat, c'est aussi un certain conflit d'intérêts politiques entre une position progressiste du point de vue de l'intégration et une position plutôt défensive. De nombreux exemples pourraient être cités pour en apporter la preuve (3).

Sans entrer ici dans les détails de ce débat doctrinal, il semble néanmoins indispensable de rendre compte brièvement de ces théories et de dégager de cette façon quelques critères généraux de délimitation.

Selon la théorie instrumentale un acte relève de l'article 113 s'il constitue un « instrument spécifique qui régleme le commerce international » ; la finalité liée à l'utilisation de cet instrument serait sans importance. La théorie finaliste s'attache, en revanche, à la question de savoir si la mesure « est arrêtée dans le but d'influencer le volume ou les courants des échanges ».

(3) Ces théories ont été développées essentiellement par les services juridiques des deux institutions et appliquées cas par cas par les institutions notamment en cas de litige ; à ce propos, cf. principalement les observations du Conseil et de la Commission dans l'avis 1/78 (accord caoutchouc, Recueil 1979, p. 2905) ainsi que dans l'affaire 45/86 (cf. note 2). Cf. également Vedder, dans le commentaire « Grabitz » du traité CEE, article 113 points 38 et suivants ; Steenbergen, « La notion de politique commerciale commune après l'avis 1/78 de la CJCE », CDE 1980 p. 54 (62) ; Simon D., au Journal de Droit international 1981, p. 161 (169) ; Brückner, « Quelques observations au sujet de l'avis 1/78 (« caoutchouc ») de la CJCE », RMC 1980, p. 4 (6).

b) La théorie « purement » *instrumentaliste* se heurte cependant à des difficultés lorsqu'elle doit définir plus précisément ce qu'elle entend par un instrument spécifique. Elle ne veut et ne peut manifestement se limiter aux instruments classiques de la politique commerciale. Pour des instruments plus complexes, en particulier de nature conventionnelle (4), elle doit nécessairement tenir compte également de la finalité. Il en est de même lorsqu'il s'agit d'un instrument qui, apparemment, s'applique indistinctement aux échanges intracommunautaires de biens ainsi qu'aux échanges avec les pays tiers, comme c'est le cas par exemple pour les prélèvements fiscaux (5) ou les aides (6) : la question de savoir si ces mesures sont en réalité des mesures de politique commerciale déguisées ne peut être résolue qu'en faisant appel à un critère qui, bien qu'il soit objectivisé, s'attache à la finalité.

Il faut souligner que la théorie instrumentale ne doit en aucun cas être étendue au point de couvrir toutes les mesures qui ne font qu'« affecter » le commerce international. Cela conduirait à un dépassement évident de la frontière avec d'autres domaines d'activité de la Communauté qui, ou bien sont soumis à d'autres règles de procédure ou bien ne sont situés qu'à la périphérie de la compétence communautaire.

c) La théorie « purement » *finaliste* — en tout cas telle qu'elle a été soutenue jusqu'à présent par le Conseil — apparaît, elle aussi, indéfendable dans la mesure où même pour les mesures visées expressément à l'article 113 — par exemple des mesures de nature tarifaire ou quantitative — elle exige comme critère complémentaire une finalité commerciale spécifique. Dans l'affaire relative aux préférences douanières généralisées, le Conseil n'est pas parvenu à faire prévaloir cette conception (7), mais le débat n'a pas pour autant pris fin.

Mais cette théorie paraît être déjà contestable dans ses prémisses car elle méconnaît le fait que la politique commerciale n'est pas une fin en soi, mais qu'elle répond au contraire à d'autres objectifs en tant que composante de la politique économique générale : une mesure particulière — par exemple, un droit de douane déterminé — est l'expression concrète de différents objectifs, la plupart du

(4) Ceci vaut par exemple pour les accords sur les produits de base tel que l'accord sur le caoutchouc ou pour les accords dans le domaine de la protection de la propriété industrielle (cf. points III.5 dans le texte ci-après).

(5) Du point de vue de l'instrument, les mesures fiscales internes peuvent difficilement être rangées en tant que telles dans la catégorie des mesures de politique commerciale mais elles peuvent y entrer eu égard à leur utilisation (discriminatoire). Cf. l'interdiction de discrimination fiscale dans les accords commerciaux de la Communauté (p. ex. l'article 18 de l'accord Communauté-Suisse). Cf. également l'arrêt rendu par la Cour le 7 mai 1987 dans l'affaire 193/85 Coopérative Co-Frutta (non publié à ce jour au Recueil) dans lequel la Cour considère que l'impôt italien sur les bananes a le caractère d'une mesure de politique commerciale (Point 28 des motifs).

(6) Cf. le point III.1.b) dans le texte ci-après.

(7) Dans cette affaire, — comme dans les autres arrêts cités dans la note 2 — la Cour a évité de se prononcer sur les théories en tant que telles mais elle a en tout cas rejeté la thèse extrême du Conseil. L'avocat général Lenz s'est pour sa part prononcé très clairement dans un sens favorable à la théorie développée par la Commission (conclusions du 29 janvier 1987, point 73), et, de nouveau, dans ses conclusions dans l'affaire 275/87 du 19.1.89 (point 13), cf. note 2.



temps complexes et souvent contradictoires : protéger l'industrie nationale, tenir compte des intérêts de pays tiers, approvisionner le marché intérieur, etc. (8).

Par conséquent, la théorie finaliste n'est en tout état de cause pas acceptable dans la mesure où elle se réfère à des buts ou motivations éloignés de l'action législative et cela même lorsque ces motivations peuvent être recensées objectivement. Si l'on s'attache au contraire au but immédiat — et si l'on considère à cet effet comme suffisant le fait que les échanges sont facilités ou potentiellement entravés — la différence par rapport à la théorie instrumentale devrait se réduire considérablement.

On devra en tirer la conclusion que seul un compromis entre les deux théories — ou une théorie combinée — peut aboutir à une solution satisfaisante.

d) Retenons encore deux autres considérations générales pour ce qui est du contenu de la politique commerciale.

Il ne semble pas faire de doute aujourd'hui que les mesures de politique commerciale de la Communauté ne se limitent pas à répondre à la finalité visée à l'article 110 — en résumé, la *libéralisation du commerce mondial*. Il s'agit là plutôt d'un programme politique qui doit être interprété également en tenant compte de la situation due aux circonstances historiques. Même en voulant attribuer à cette disposition un certain effet de droit, on ne voit guère comment ceci pourrait se traduire par une limitation juridique concrète, en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de politique commerciale (9). Les lignes directrices de la politique commerciale commune résultent du système général du traité CEE et confèrent à cet égard aux institutions un pouvoir d'appréciation extrêmement large.

Certains ont estimé que le chapitre du Traité consacré à la politique commerciale ne serait rien d'autre que la protection extérieure de l'*Union douanière* (10). Cet aspect de « protection » présente certes une importance considérable mais il n'est manifestement pas le seul critère qui caractérise cette politique. Si ce point de vue était exact, il aurait suffi de compléter le chapitre « Union douanière » par un ou deux articles et on ne comprendrait pas que la politique commerciale fasse l'objet d'un chapitre indépendant dans le cadre du titre « politique économique ».

(8) Une telle théorie a été présentée pour la première fois par Ehlermann au congrès de la FIDE à Dublin ; reproduit d'abord dans *Europarecht*, 1982, p. 285 et ensuite en détail dans les mélanges Teitgen (1984) p. 145, « The scope of Art. 113 of EEC-Treaty ». A la différence d'Ehlermann, il paraît que l'on peut déjà au stade des prémisses atténuer la contradiction entre ces deux théories. C'est ce que pense aussi Vedder (cf. note 3 *op. cit.*). Ehlermann ne traite pas non plus la question de l'exclusivité qui se pose avec la plus grande acuité avec l'extension de la notion ; à ce sujet, un point de vue critique de Timmermans (cf. note 43 ci-après).

Bleckmann, dans *RIW* 1986 page 194 (« Zuständigkeit der EG für Massnahmen nach Art. XX des GATT ») défend une thèse finaliste modérée (« dispositif juridique organisant directement les relations commerciales avec les pays tiers »).

Voir aussi Steenbergen, Brückner (note 3) ; Bourgeois, *The Common Commercial Policy* — scope and nature of the power, dans *Protectionism and the European Community*, 2<sup>e</sup> éd., p. 1.

(9) Les positions de la doctrine vont du rejet catégorique d'une obligation juridique à une obligation limitée (cf. la présentation d'ensemble donnée par Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil dans « Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik (3<sup>e</sup> édition), page 526.

Voir aussi Mégret/Waelbroeck, *Le droit de la CEE*, vol. 6 tome 1 : Politique économique, p. 367 ; Smit/Herzog, *The Law of the EEC* n° 110.04 ; Pescatore : dans *Droit des CE les Nouvelles*, n° 2298.

(10) Voir références dans l'ouvrage de Beutler etc. *op. cit.*, p. 529.

La jurisprudence de la Cour de justice va clairement à l'encontre d'une telle interprétation restrictive.

## 2. Le problème de l'exclusivité

Selon la jurisprudence de la Cour, la compétence de la Communauté dans le domaine de la politique commerciale est une compétence exclusive tout court. C'est en tout cas ce sens que l'on donne généralement à cette jurisprudence.

Cette affirmation n'est cependant pas évidente. Tout d'abord, elle ne résulte pas en tant que telle du Traité. Elle ne correspond pas, en outre, à la répartition des compétences dans d'autres domaines, par exemple dans celui de la politique agricole commune, dans laquelle l'exclusivité n'est que la conséquence de l'évolution des instruments communautaires. La thèse de l'exclusivité n'avait même pas été défendue au début avec une insistance particulière par la Commission pour ce qui est des mesures autonomes.

La Cour de justice a arrêté sa position dans deux affaires très différentes : d'une part, à propos de la conclusion d'un accord dans le domaine des aides à l'exportation (11) ; d'autre part, à propos des restrictions à l'importation, donc des mesures autonomes (12). On peut difficilement parler d'une jurisprudence généralisée (13), ce qui devrait inciter à se pencher de nouveau sur le problème de l'exclusivité (14).

Il semble que la prétention de la Communauté à une compétence exclusive illimitée est discutable dans la mesure où la notion de politique commerciale commune est étendue au-delà du domaine classique ; des doutes existent tant du point de vue de la justification théorique qu'en raison de la situation factuelle.

La thèse de l'exclusivité dans sa signification absolue peut se justifier assez facilement pour ce qui constitue le *noyau même de la politique commerciale commune*, à savoir la protection de l'Union douanière vis-à-vis de l'extérieur : cette protection ne tolère, en effet, aucune action autonome des États membres. Même si une politique communautaire reposant sur des principes uniformes ne peut pas encore se réaliser intégralement (15), l'action des

(11) Avis 1/75 relatif aux dépenses locales — OCDE — Recueil 1975, p. 1355.

(12) Arrêt rendu dans l'affaire 41/76 Donckerwolcke, Recueil 1976, p. 1921.

(13) La Cour s'est certes référée dans les arrêts consécutifs à la jurisprudence précitée (cf. par exemple l'arrêt rendu dans l'affaire 174/84 Bulk-Oil, Recueil 1986, p. 559) mais elle ne s'est pas penchée de nouveau sur cette problématique.

(14) Ce point n'a guère été débattu par la doctrine. Fréquemment, les auteurs reprennent à leur compte les observations de la Cour sans formuler de critiques (cf. par exemple Ernst/Beseler dans le commentaire « Groeben, article 11 », points 21 et suivants) ; un point de vue plus nuancé s'exprime chez Vedder (*op. cit.* note 3, points 5 et suivants). Point de vue critique principalement chez Bleckmann, *Europarecht* (4<sup>e</sup> édition), p. 462.

Timmermans, *Common commercial policy* (art. 113) and international trade in services dans *Liber amicorum P. Pescatore* p. 675 (678) ; Mégret, le pouvoir de la CEE de conclure des accords internationaux, *RMC* 1964, 529 (535).

(15) Les régimes de commerce extérieur continuent à présenter des différences considérables, même dans le domaine du « régime commun applicable aux importations » (règlement (CEE) n° 288/82, JO n° L 35 du 9.2.1982, 1). Les différences sont particulièrement marquées vis-à-vis des pays de l'Est (cf. notamment règlement (CEE) n° 3286/80, JO, n° L353 du 29.12.1980, p. 1). Situation qui est cependant en évolution eu égard à la conclusion d'accords commerciaux entre la Communauté et ces pays (Hongrie, Tchécoslovaquie, conclus d'autres en voie de conclusion).



Etats doit s'intégrer pleinement dans la politique communautaire. D'où l'exigence — en reprenant les termes de la Cour — d'une « autorisation spécifique » donnée aux Etats membres pour le maintien et la modification de mesures étatiques existantes.

La thèse de l'exclusivité dans son sens strict est également justifiée, du moins en principe, en ce qui concerne la compétence pour conclure des *accords commerciaux*. A cet égard, on peut tout d'abord se référer au libellé de l'article 113 paragraphe 3. De plus, l'acceptation d'engagements internationaux est qualitativement différente d'un acte autonome ; les accords étatiques imposent à la Communauté des contraintes et ceci même lorsque des précautions sont prises afin de pouvoir se libérer d'engagements juridiques. On comprend donc parfaitement que la Cour ait affirmé la compétence exclusive de la Communauté lorsqu'il s'agit de prendre des engagements dans le domaine de la politique des crédits à l'exportation. Une certaine modulation de cette thèse semble cependant s'imposer pour certains accords qui ne sont attribuables à la politique commerciale commune qu'au seul titre de leur finalité globale (Cf. III.1.d) ci-dessous).

Mais en dehors de ces domaines centraux, il semble osé d'exiger la reconnaissance immédiate de la compétence exclusive — avec toutes les conséquences qui en résultent normalement — sans tenir compte de l'existence des instruments correspondant permettant l'exercice de cette compétence : une telle exigence ne correspond pas à la conception du Traité dans d'autres domaines de la politique communautaire, et on ne voit pas de raisons impératives pour réserver à la politique commerciale un traitement complètement différent à cet égard (16). Cette thèse ne pourrait d'ailleurs pas être mise en œuvre réellement en pratique ou — si tant est que ce soit possible — elle conduirait vraisemblablement à une fiction consistant pour le Conseil à délivrer des sortes d'autorisations en blanc, ce qui en fin de compte aurait peu d'intérêt (17).

On ajoutera une observation plutôt politique : on ne peut pas tout avoir en même temps, à la fois une conception de la politique commerciale commune qui va bien au-delà du domaine traditionnel et une exclusivité illimitée de cette compétence. Si l'on pousse trop loin la thèse de l'exclusivité, on court le risque de devoir accepter des limitations du champ d'application de cette politique.

### III. — La délimitation par rapport à d'autres politiques

#### 1. La politique économique en général

a) Il est constant que des mesures ne sauraient être soustraites à la compétence de la Communauté au titre de la « politique commerciale » au motif qu'elles relèvent également de la politique économique générale. Dans son

avis 1/78, la Cour a clairement rejeté le point de vue contraire défendu par le Conseil. Ce point de vue méconnaît notamment le fait que la politique commerciale fait partie de la politique économique générale. Une composante importante de caractère commercial doit toutefois être tangible, comme c'était le cas pour les accords sur les produits de base ; la coopération économique à elle seule n'est pas suffisante.

b) Ce qui vient d'être dit, vaut notamment pour la *politique en matière d'aides à l'exportation*. Cela résulte déjà du Traité (article 112) et la Cour l'a confirmé sans équivoque dans son avis 1/75. Mais en raison des résistances de principe de la part de la plupart des Etats membres, il n'a pas été possible jusqu'à présent de mettre réellement en œuvre la compétence communautaire dans ce domaine (18). On observe donc une contradiction particulièrement flagrante entre les prétentions et la réalité en matière de compétence communautaire. Cette incapacité de fait ne doit cependant pas conduire à une remise en cause générale de la compétence communautaire.

Néanmoins, pour ce qui est des *mesures autonomes* des Etats membres, le problème de la compétence communautaire exclusive est particulièrement complexe. En premier lieu, il faut relever que l'article 112 n'envisage pas — du moins pas nécessairement — un remplacement des mesures nationales par des mesures communautaires, mais une simple « harmonisation » des réglementations nationales, finalité qui continue aussi à être valable après la fin de la période de transition sous le régime de l'article 113. Même si le Conseil peut, au titre de l'article 113, agir par voie de règlement — et non seulement par voie de directives comme auparavant — la compétence communautaire peut parfaitement être mise en œuvre à travers une réglementation-cadre visant à réaliser les objectifs de l'article 112 par. 1 (19). En deuxième lieu, comme la Communauté n'a pas encore mis en œuvre sa compétence en la matière — en raison d'une carence des institutions, et notamment du Conseil —, on est confronté à une lacune juridique qui ne peut pas être, en tant que telle, mise à la charge des Etats membres. Ce raisonnement conduit à la conclusion que les mesures nationales ne peuvent être considérées comme étant *ipso jure* illicites ; cette conclusion est corroborée par la considération qu'il est impensable en raison de la situation concurrentielle des entreprises communautaires sur le marché mondial, d'interdire purement et simplement les mesures nationales en raison de l'absence d'un encadrement communautaire.

D'autre part, on ne peut négliger les exigences résultant de l'article 113. Comment alors sortir du dilemme ? Une solution consistant à travailler avec l'hypothèse d'une

(16) Dans le même sens, Bleckmann, *op. cit.* (note 14).

(17) Cf. l'arrêt Bulk-Oil (note 13) dans lequel la Cour s'est résolue avec peine à admettre une « autorisation spécifique » par la Communauté (en réalité, on doit constater là une renonciation complète à la compétence communautaire). Cf. commentaire de Maidani/Pommiès/Bonichot, *Chronique générale de jurisprudence communautaire*, RMC 1988, 166 (171).

(18) Toutes les tentatives de la Commission d'organiser la politique des crédits à l'exportation de manière uniforme ou du moins dans le cadre de principes uniformes ont échoué jusqu'à présent du fait du refus opposé par le Conseil (cf. en dernier lieu les propositions du 2 juin 1977, document COM (77) 10 — retirées en 1980 parce que condamnées à l'échec — Cf. la réponse à la question écrite n° 687/80 — JO n° C 283 du 3.11.80, p. 3). Abstraction faite de dispositions sporadiques très limitées sur le plan autonome, l'action de la Communauté se borne jusqu'à présent à participer aux disciplines élaborées dans le cadre de l'OCDE (cf. principalement le « consensus »), mais ces disciplines ne restreignent que partiellement la marge de manœuvre des Etats membres, abstraction faite du fait que ces disciplines ne couvrent pas tous les secteurs.

(19) Cette répartition de compétences est bien connue dans les Etats fédéraux où la compétence de la Fédération — exclusive ou concurrente — peut être limitée à édicter des lois-cadres.

autorisation implicite par le Conseil devra être écartée car elle équivaudrait à une simple fiction, totalement incompatible avec l'exigence de l'autorisation spécifique posée par la Cour et inconciliable avec les conditions impératives du traité lui-même. La seule solution paraît donc être celle d'accepter le maintien des réglementations nationales à titre provisoire et précaire jusqu'à l'exercice effectif de la compétence communautaire. Mais il appartiendra alors à la Commission de mettre le Conseil devant ses responsabilités en utilisant avec force son droit d'initiative. Si le Conseil devait continuer à se révéler incapable de prendre les décisions qui s'imposent, il faudrait alors recourir à une construction semblable à celle que la Cour avait indiquée dans le domaine de la pêche : les États membres ne pourront agir qu'en tant que « gestionnaires de l'intérêt commun » dans le cadre d'une collaboration étroite avec la Commission qui imposera aux États membres, à titre conservatoire, le minimum des règles et conditions requises par le traité (20). Il est d'ailleurs évident qu'une simple procédure de contrôle, sans clause d'autorisation, telle que prévue par la décision de 1973, est insuffisante et ne correspondrait, dès le début, aucunement aux exigences du traité.

Pour le domaine *conventionnel* — multilatéral ou bilatéral —, il n'y a, en revanche, aucun motif valable pour laisser aux États membres la moindre marge de manœuvre, même à titre provisoire. Il s'agit des accords commerciaux classiques, qui ne peuvent être conclus que par la Communauté elle-même, ou à la rigueur, par un État membre sous couvert d'une autorisation spécifique et circonstancée du Conseil, et dans le respect des conditions substantielles résultant de l'article 112 (Voir à ce propos aussi ci-dessous, d)).

La délimitation de la compétence communautaire dans ce domaine résulte cependant de la nature de l'aide à l'exportation elle-même. On est confronté ici à des problèmes de définition qu'on connaît dans le cadre du GATT (voir notamment le code des subventions) ; peut-être les critères qui ont été développés ici pourront servir également pour le droit communautaire (21). Les mesures nationales internes en faveur d'un secteur de l'économie nationale, même si elles ont une incidence sur les échanges avec les pays tiers, ne peuvent pas — en tout cas en règle générale — être considérées comme des aides aux exportations au sens des articles 112 et 113, mais elles relèvent du chapitre du Traité consacré aux aides — sans préjudice toutefois du respect des engagements internationaux de la Communauté qui lient également les États membres.

c) Pour ce qui est des *investissements dans des pays tiers*, le problème de la délimitation est également d'une actualité certaine :

(20) Cf. arrêt dans l'affaire 804/79, Commission contre Royaume-Uni, rec. de la Cour 1981, p. 1045. — Pour le problème voir Pechstein, « Die Mitgliedsstaaten als Sachwalter des gemeinsamen Interesses », ... p. 152.

Compte tenu de la situation particulièrement délicate, on devrait cependant exiger que la Commission introduise un recours en carence contre le Conseil avant de mettre en œuvre une telle procédure. Ce ne serait qu'après une carence du Conseil à la suite d'un jugement de la Cour que la Commission paraît être en droit d'exercer les pouvoirs de coordination que la conception de « gestionnaire de l'intérêt commun » lui confie. Voir à ce sujet Pechstein, *op. cit.*, p. 155.

(21) Le Code distingue — en se référant à l'article 6 du GATT — les « export subsidies » (articles 9 et 10) et les autres « subsidies » favorisant les exportations (article 11). Mais la distinction est loin d'être facile, comme le montre la pratique.

Là aussi, une différenciation s'impose. Lorsqu'il s'agit des mesures d'investissement de capitaux, le seul fait que de telles mesures encouragent ou aient pour but d'encourager de manière indirecte également les exportations ne semble pas suffire pour considérer qu'elles relèvent de la politique commerciale. C'est ainsi que les accords qui visent exclusivement de tels investissements — y compris les accords de protection des investissements — relèvent au premier chef de la compétence étatique, sans préjudice d'une compétence communautaire qui pourrait résulter de la jurisprudence AETR (22).

En revanche, si un accord d'investissement est lié aux échanges de biens ou de services, il y a, du moins partiellement, finalité de politique commerciale et donc compétence communautaire en vertu de l'article 113. En outre, rien ne s'oppose à ce que des dispositions relatives aux investissements fassent partie intégrante d'un accord commercial (exclusivement) communautaire dans la mesure où celles-ci ont un caractère accessoire (23).

d) Le problème de la délimitation se pose avec une acuité particulière à propos des *accords dits de coopération*.

Dans le cadre de cette contribution, il n'est pas possible de retracer la genèse de ces accords ou de décrire la situation actuelle (24). Notons simplement qu'il ne correspond pas à la réalité de qualifier tous ces accords tout simplement d'accords commerciaux « déguisés », inventés uniquement dans le but de tourner les compétences communautaires. De telles intentions ont certainement joué un rôle. Mais d'autre part, on peut difficilement contester que nombre de tels accords de coopération présentent des aspects de politique du développement et d'autres portent sur des domaines qui, au moins du point de vue des instruments employés, se situent en dehors de la politique commerciale commune : à titre d'exemple, on peut citer justement le domaine des investissements, les dispositions en matière de réglementation des changes, la coopération technique, les actions de promotion des échanges telles que les foires et similaires.

La frontière est toutefois clairement dépassée lorsqu'un accord de coopération se réfère à des *instruments spécifiques de la politique commerciale*, par exemple la clause de la nation la plus favorisée ou bien la promesse

(22) L'accomplissement du marché unique entraînera nécessairement des réglementations communautaires dans ce domaine ce qui ouvre la porte à la compétence externe. Ce problème est par ailleurs lié étroitement à la question de l'établissement, cf. à cet égard le point III.10.b) dans le texte ci-après.

(23) Des clauses de ce type figurent dans les accords de coopération conclus sur la base des articles 113 et 235, mais aussi par exemple dans l'accord avec Israël qui repose uniquement sur l'article 113. La convention de Lomé III (fondée sur l'article 238) comporte un chapitre spécifique relatif aux investissements, mais les États membres revendiquent là une compétence propre (convention mixte) au titre de leur participation en tant que parties contractantes.

(24) Cf. à ce sujet Vedder *op. cit.* (note 3), point 12 avec d'autres références ; Sasse dans « Kölner Schriften zum Europarecht », tome 25, p. 29. Sasse entend soumettre tous les accords de coopération à la compétence exclusive de la Communauté, ce qui semble excessif ; voir à ce propos également Ehlermann, dans Zieger/Lebahn *Rechtliche und Wirtschaftliche Beziehungen in den Integrationsräumen in West und Ost*, Nomos-Verlag 1980, p. 25 ; Bourgeois, *op. cit.* note 8 (p. 12).



d'octroyer des crédits publics ou une garantie à charge des fonds publics pour les exportations (25). Une clause comme celle qui prévoit la livraison des produits agricoles à un certain niveau de prix, semble également appartenir à cette catégorie, à part son interférence probable avec la politique agricole commune (26).

Mais dans la plupart des cas les choses sont moins claires, et la qualification d'un accord de coopération comme étant de nature commerciale ne pourra se faire que par rapport à la *finalité de l'accord*, que celle-ci soit déclarée expressément ou non. Très fréquemment, de tels accords commencent par des « déclarations d'intention » de nature générale qui se réfèrent à la promotion des échanges commerciaux (objectif d'équilibrer la balance commerciale, p. ex.), mais on ne devrait pas non plus s'attacher trop au fait qu'une telle indication figure expressément ou non dans le texte. Ce qui est essentiel, c'est toujours la finalité réelle de l'accord et celle-ci est souvent difficile à établir ; elle ne peut apparaître qu'à travers des protocoles additionnels, ou par des ententes passées dans le cadre de comités mixtes etc. Il y a donc là un problème de transparence évident.

Compte tenu de ces difficultés, la solution suivante pourrait être envisagée :

D'une part, lorsqu'un accord de coopération est considéré comme relevant de la politique commerciale uniquement en raison de sa finalité globale — donc sans qu'il soit fait appel à un instrument spécifique de cette politique — on devrait renoncer à revendiquer une compétence exclusive. Jusqu'à nouvel ordre, la Communauté n'a simplement pas les moyens d'évincer les États membres de ce domaine — et n'a même pas la volonté réelle de le faire. Mais la Communauté devrait progressivement se substituer aux États membres par la conclusion de ses propres accords de coopération dont le nombre est en croissance constante (26 bis).

D'autre part, la décision du Conseil de 1974 (27), qui prévoit une procédure communautaire de contrôle, devrait être complétée. Elle constitue certes la bonne approche pour résoudre ce problème, mais la procédure est trop lourde et incomplète. Elle devrait en particulier se convertir automatiquement en procédure d'autorisation dès qu'il est constaté — par une procédure encore à définir — qu'un accord de coopération empiète sur la substance même de la politique commerciale ou affecte d'une autre manière les intérêts de la Communauté.

(25) En réalité, on sait bien que les choses se passent de cette façon même si les États membres essayent de cacher de telles clauses. Il est évident que les accords de coopération perdaient beaucoup d'attrait pour les États s'ils ne disposaient plus de cette possibilité. Le problème est donc étroitement lié à celui traité dans le texte sous b) ci-dessus.

(26) Une telle clause figurait dans un accord de coopération conclu entre la France et l'URSS, à propos duquel la Commission avait ouvert une procédure d'infraction au titre de l'art. 169.

(26 bis) Après la conclusion d'une série d'accords de coopération avec des pays en voie de développement (exemple ASEAN), la Communauté s'engage dans cette voie aussi à l'égard des pays de l'Est ; ainsi l'accord conclu avec la Hongrie, du 26.9.1988 (J.O. 1988, L. 327, p. 1), comporte un volet de coopération économique. À noter toutefois que cet accord — comme d'autres — contient une clause qui stipule que cet accord ne limite pas « la faculté » des États membres de conclure des accords bilatéraux de coopération, clause évidemment douteuse dans cette formulation générale.

(27) Décision 74/393/CEE du Conseil, JO, n° L. 208 du 30.7.1979, p. 23, fondée sur les articles 113 et 235.

## 2. La politique du développement

Pour ce qui est de la délimitation de la politique commerciale par rapport à la politique du développement, on peut notamment s'appuyer sur l'arrêt précité de la Cour du 26 mars 1987 dans l'affaire 45/86, mais aussi sur sa jurisprudence antérieure, à savoir l'avis 1/78. D'après l'arrêt 45/86, le recours au tarif douanier dans le but de favoriser les échanges avec les pays en développement fait partie de la politique commerciale commune. D'une façon générale, on peut dire que dans la mesure où la politique du développement se réalise avec des instruments de la politique commerciale, l'article 113 a la priorité ; même la simple adjonction d'autres bases juridiques — en particulier l'article 235 — est inadmissible.

Où se situent les frontières ? Elles se situent là où l'on n'a plus affaire à un instrument de la politique commerciale ou bien lorsque l'objectif principal n'est plus le commerce. On peut illustrer ceci par trois exemples.

a) *Les aides à l'exportation* et leurs délimitations par rapport à l'aide financière au développement.

L'octroi de subventions à fond perdu en faveur des pays en voie de développement ne relève, en principe, pas de la politique commerciale, même si de telles subventions ont une incidence sur les courants d'échange ; pourtant, lorsqu'il s'agit des « aides liées » — c'est-à-dire des aides soumises à condition d'achat dans le pays de l'octroi — il y a un élément d'« aide à l'exportation » qui devrait être apprécié au titre des articles 112/113.

En ce qui concerne les crédits octroyés à cette catégorie de pays à des conditions plus favorables que celles du marché, on pourrait songer, à première vue, à introduire une différence qui s'inspirera des distinctions établies sur le plan international entre les « aides crédits » comportant un élément très marqué de « libéralité » — qui échappent ainsi aux règles du GATT et du Consensus/OCDE — et des « concessional credits » pour lesquels l'élément est de portée limitée et qui sont dès lors traités comme des subventions à l'exportation en général (28). Toutefois, sous l'aspect du droit communautaire, un crédit accordé à l'exportation de biens (ou de services) semble toujours relever aussi des articles 112/113 même si l'élément aide est très marqué. On conclura donc que ce type de crédit relève aussi en principe de la compétence communautaire au titre de l'article 113, étant entendu que les problèmes résultant de la « non-occupation du terrain » évoqués ci-dessus se posent ici d'une façon spécifique compte tenu de l'élément développement pour lequel les États membres sont, au départ, compétents.

b) En ce qui concerne le *fonds commun pour les produits de base* (29) qui a été réactivé récemment, le propos doit être nuancé.

(28) Par exemple par le « Committee on Surplus Disposal » dans le cadre de la FAO. Le « grant-element » minimum pour considérer qu'un crédit est destiné à l'aide et au développement est actuellement de 25 %, mais devrait être porté dans l'avenir à 35 %.

(29) L'accord relatif au Fonds Commun (« Agreement establishing the Common Fund for Commodities ») a été conclu le 27 juin 1980 (publié comme document dans l'ONU en 1987). Les conditions de son entrée en vigueur — dans un cadre modifié il est vrai — devraient prochainement être remplies à la suite de la septième conférence de la CNUCED. La Communauté a signé l'accord, mais il n'est pas encore sûr qu'elle y adhère.

Son « premier guichet » qui est étroitement lié au financement des « buffer-stocks » dans les différents accords sur les matières premières relève fondamentalement du domaine de la politique commerciale commune en application des principes énoncés dans l'avis 1/78.

Pour le « deuxième guichet », il s'agit au contraire principalement du financement de projets qui dépassent le domaine de la politique commerciale.

Dans l'ensemble, on acceptera qu'il y a là une compétence mixte de la Communauté et des États membres.

c) Le *Fonds de stabilisation des recettes d'exportation* (Stabex) tel qu'il est prévu dans la Convention de Lomé — et qui a été étendu à d'autres pays — est en premier lieu un instrument d'aide au développement (30). Il s'agit là du transfert de fonds, pour lequel on se réfère, il est vrai, aux termes de l'échange du pays en développement mais sans viser principalement un effet sur les exportations. Les fonds transférés peuvent d'ailleurs être utilisés également en dehors du secteur en cause.

### 3. La politique agricole

Théoriquement, la délimitation par rapport à la politique agricole soulève des difficultés non négligeables mais en pratique elle n'entraîne pas de problèmes réellement sérieux. En fait, la différence entre les procédures se situe uniquement au niveau de la consultation du Parlement européen qui est obligatoire seulement pour les mesures de politique agricole conformément à l'article 43 du Traité CEE. Cette procédure peut entraîner des problèmes pratiques lorsqu'il faut arrêter rapidement des mesures pour lesquelles on ne dispose pas de procédure d'urgence.

Dans le cadre de cette contribution, on se contentera de signaler la tendance qui prédomine dans la pratique.

Les mesures conventionnelles — même si elles concernent des instruments spécifiques de la politique agricole — par exemple le plafonnement d'un prélèvement — sont fondées, en tant que mesures de politique commerciale, sur l'article 113.

Les mesures purement autonomes, qui ne concernent pas un instrument spécifique de la politique agricole, comme par exemple les droits de douane, sont fondées sur l'article 113 même si elles répondent à des objectifs de politique agricole. C'est donc manifestement l'« instrument » que l'on privilégie dans ce cas.

Un problème se pose lorsque l'on a affaire à des mesures autonomes qui concernent des instruments spécifiques de la politique agricole, mais qui sont arrêtées en exécution d'un engagement international. On pourra considérer que ces mesures relèvent de la politique commerciale commune compte tenu de leur finalité principale mais également en raison de considérations pratiques (31).

(30) Cf. articles 147 et suivants de la Convention de Lomé III ainsi que le règlement (CEE) n° 428/87 du Conseil instaurant un régime analogue pour les pays en voie de développement non associés (JO n° 43 du 13.2.1987, p. 1).

(31) A propos de la délimitation entre l'article 43 et l'article 113, cf. Gilsdorf, dans le commentaire « Grabitz », article 38 points 16 et 17. Ganshof v.d. Meersch dans « Les relations extérieures de la CEE dans le domaine des politiques communes », CDE 1972, p. 127 (150). Pour un autre cas de figure, cf. note 32 ci-dessous.

### 4. Protection de la santé, des consommateurs et de l'environnement

Avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique ces domaines ne pouvaient être appréhendés en tant que tels par la Communauté que par le biais de l'article 235. Des actions propres de la Communauté sont maintenant prévues aux articles 130 S du traité, du moins à titre subsidiaire (voir art. 130 R paragr. 4) ce qui devrait rendre largement superflu le recours à l'article 235 pour les domaines en question ; mais l'article 130 S n'a rien changé quant à l'exigence de l'unanimité. Toujours convient-il de tenir compte de ces objectifs aussi dans le cadre des autres politiques et dispositions du traité ainsi que l'article 130 R paragr. 3 le prévoit d'ailleurs expressément. Donc notamment dans le cadre de l'harmonisation des législations en général (art. 100), de la réalisation du marché intérieur (art. 100 A, paragr. 3) de la politique agricole (art. 43) (32) et bien sûr — et pourquoi pas — dans le cadre de la politique commerciale.

Mais le problème se pose en réalité d'une façon plus accentuée pour la politique commerciale. Qu'en est-il des réglementations qui touchent bien à ces matières mais constituent, regardées sous l'angle de l'instrument des restrictions des importations ou des exportations à l'égard des pays tiers ? Relèvent-ils de l'art. 113 qui aurait priorité par rapport à l'art. 130 S (ou, le cas échéant, à l'art. 235) avec toutes les conséquences importantes qui en résultent. Aussi cette question revêt une importance croissante dans la pratique. Trois exemples permettent d'illustrer le problème.

a) La fixation de valeurs maximales pour l'importation de denrées alimentaires irradiées.

La réglementation actuellement en vigueur se présente comme une mesure spécifique pour l'importation en provenance de pays tiers. Elle est, certes, un compromis résultant de considérations tenant à la santé publique et à la politique commerciale, mais du point de vue de la Communauté, la nécessité d'une réglementation uniforme vis-à-vis des pays tiers est primordiale, et ceci notamment afin d'éviter un détournement dans les échanges et la création de nouvelles frontières intérieures. La mesure relève donc de la compétence au titre de l'article 113, ce que le Conseil lui aussi a d'ailleurs exceptionnellement reconnu (33).

b) La réglementation envisagée relative à la restriction et au contrôle du commerce de déchets chimiques (34).

(32) Cf. à ce sujet les derniers arrêts rendus par la Cour à propos de la Directive n° 88/146/CEE interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO L. 70/16 du 16.3.88). L'article 43 a été qualifié de base juridique suffisante (arrêts du 23 février 1988 dans les affaires 68/86 et 131/86, Royaume-Uni contre Conseil). L'analogie avec le rapport entre l'article 113 et l'article 235 est manifeste. L'interdiction de l'importation de telles viandes en provenance des pays tiers contenue dans cette directive (contestée par les États-Unis) constitue, certes, un instrument de politique commerciale mais qui peut être considéré comme couvert par l'article 43 (cette disposition couvrant aussi des mesures de politique commerciale).

(33) Cf. règlement (CEE) n° 3955/87 du 22 décembre 1987 (JO n° L 371 du 30.12.1987, p. 4) (deuxième règlement « Tchernobyl ») qui fait d'ailleurs l'objet d'un recours introduit par la Grèce en raison précisément de la base juridique. Le règlement précédent (CEE n° 1707/86) n'indiquait pas de base juridique spécifique.

(34) Cf. la proposition de la Commission du 2 juillet 1986, JO n° C 177 du 15.7.1986, p. 5. Le règlement arrêté par le Conseil à ce sujet a été basé sur l'art. 130 S, mais son contenu différent qui ne met pas en œuvre des restrictions de commerce pourra probablement justifier cette base (cf. règl. n° 1734/88 du Conseil du 16.6.88, JO L. 155, p. 2).



Des considérations analogues doivent s'appliquer également à une réglementation mettant en œuvre un régime commercial tant à l'importation qu'à l'exportation. Pour ce qui est de l'exportation, si la protection de la santé de la population des pays tiers est en cause, la Communauté est notamment intéressée à une telle réglementation afin de maintenir de bonnes relations commerciales avec ces pays ainsi que pour respecter ou prévenir des restrictions à l'importation de ces pays.

c) La réglementation communautaire relative aux restrictions à l'importation de produits issus de cétacés (35).

Cette réglementation a introduit le principe d'une interdiction d'importation pour ces produits sous réserve de certaines exceptions (licences). Il est certain que la protection des espèces est l'élément principal de ce règlement, mais des instruments spécifiques de politique commerciale sont mis en œuvre dans ce but ; en outre — les débats lors de l'adoption de cette mesure l'ont montré — cette réglementation n'est pas sans importance économique. L'article 113 paraît donc être justifié comme seule base juridique.

Si, par contre, une réglementation comporte en outre une interdiction générale de commercialisation sur le marché intérieur — comme c'est le cas pour le règlement relatif à l'application de la Convention de Washington sur la protection des espèces menacées d'extinction, l'article 113 ne suffit plus comme base juridique et il faut recourir en plus soit à l'article 130 S soit à l'article 235 (36).

Le résultat serait donc le suivant : si l'on est amené à arrêter des dispositions spécifiques à l'égard de pays tiers, l'aspect de politique commerciale prévaut. Dans les cas où ces dispositions s'appliquent indistinctement, c'est en revanche l'aspect de protection de la santé des consommateurs ou de l'environnement qui est au premier plan, de sorte que l'article 113 n'est pas suffisant comme base juridique.

En tout cas, si des dispositions généralement applicables n'ont plus qu'un effet indirect pour le commerce extérieur sans comporter de dispositions particulières relatives à celui-ci, l'article 113 n'est pas d'application.

## 5. Protection de la propriété industrielle, etc.

a) Les problèmes de délimitation entre ces domaines et la politique commerciale commune ont été d'une grande actualité ces derniers temps : on peut citer par exemple l'Uruguay Round au sein du GATT (37) ou bien la controverse entre les pays industriels et les pays en voie de développement à propos de la révision de l'accord de Paris (38). La réglementation des brevets, la protection

des marques et du droit d'auteur, soit dans le cadre d'accords internationaux, soit à propos des dispositions autonomes visant les pays tiers, ont tous un rapport avec les échanges et sont donc concernés par ce débat. Dans la mesure où la Communauté est intervenue jusqu'à présent dans ces domaines, on doit constater que le Conseil n'est pas disposé ou est au moins extrêmement réticent à admettre une compétence communautaire sur la base de l'article 113. Ainsi, le règlement portant sur l'importation de produits de contrefaçon provenant de pays tiers a été fondé en plus de l'article 113 sur l'article 235 (39).

b) Le problème des compétences dans ces domaines est, il est vrai, incontestablement complexe.

A titre d'exemple concret, on citera le problème de la protection des dénominations d'origine géographique.

Dans le domaine intracommunautaire, les États membres sont autorisés, dans le cadre de l'article 36, à arrêter des dispositions ayant pour but la protection de (véritables) dénominations d'origine (40), même si cela entraîne des restrictions dans les échanges internes — sous réserve évidemment des dispositions communautaires susceptibles d'être arrêtées, par exemple sur la base de l'article 100 ou de l'article 100 A.

Lorsque de telles dispositions visent spécifiquement les pays tiers, la compétence communautaire au titre de l'article 113 paraît être bien défendable. Cette conclusion devrait s'appliquer aussi et notamment à la conclusion d'accords bilatéraux du type de celui qui a été signé par la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche (41), accord qui n'est toutefois pas encore entré en vigueur.

Certes, de tels accords n'impliquent pas la mise en œuvre d'instruments spécifiques de la politique commerciale, de sorte qu'on devra s'attacher à leur objectif. Or, on peut difficilement contester que de tels accords, qui ont d'ailleurs toujours un caractère réciproque, sont conclus principalement dans le but de faciliter les échanges commerciaux entre les pays partenaires et notamment — du point de vue du pays exportateur — de favoriser l'exportation des marchandises ainsi protégées. La circonstance que les parties contractantes élaborent à cet effet un standard commun relatif à l'étendue de la protection des dénominations d'origine, ne remet pas en cause cette finalité.

(35) Règlement (CEE) n° 348/81 du Conseil (JO n° L 39 du 12.2.1981, p. 1) fondé sur l'article 235 ; la Commission avait proposé l'article 113.

(36) Règlement (CEE) n° 3626/82 du Conseil (JO n° L 384 du 31.12.1982, p. 1) fondé exclusivement sur l'article 235. On laissera de côté ici la question de savoir si l'article 130 R (130 S) peut couvrir la protection des espèces menacées sur le plan mondial ou s'il faut toujours recourir à l'article 235 pour ce secteur.

(37) Le Conseil a confié à la Commission le mandat de négocier de manière générale également sur les « trade in services » sans que la base juridique ait été précisée jusqu'à présent.

(38) Accord relatif à la protection de la propriété intellectuelle du 20 mars 1883. Jusqu'à présent, la Communauté n'est pas membre de l'accord de Paris ni des accords consécutifs, mais elle a le statut d'observateur auprès des organes compétents, notamment auprès de l'OMPI.

(39) Règlement (CEE) n° 3842/86 du Conseil relatif à l'importation de marchandises de contrefaçon, JO n° L 357 du 18.12.1986, p. 1. L'utilisation de l'article 235 peut tout au plus se justifier en raison des dispositions de l'art. 7 de ce règlement qui concernent des interventions sur le plan interne (confiscation de marchandises, etc.) ; mais on pourrait aussi considérer ces dispositions comme étant de nature accessoire.

(40) Pour bénéficier de cette dérogation, il doit toutefois s'agir de véritables appellations d'origine (qu'il convient de protéger) (cf. sur ce point par exemple la jurisprudence de la Cour dans l'affaire 12/78 — *Sekt/Weinbrand* — Recueil 1975, p. 81). Sur le plan communautaire (harmonisation des législations et extension éventuelle aux pays tiers), une telle limitation n'existe naturellement pas.

(41) Accord du 6 octobre 1981. La ratification est suspendue jusqu'ici en raison des objections de la Commission. Des accords analogues existent entre d'autres États membres et des États tiers (par exemple l'accord Autriche-France du 10 mai 1979, *Osterreichisches Bundesgesetzblatt* du 14 mai 1986, n° 58). La Commission vise une solution dans le cadre d'accords communautaires, et vient de transmettre au Conseil une première recommandation pour un accord avec l'Autriche, basée sur l'article 113.



c) La question de savoir si et dans quelle mesure la conclusion d'accords multilatéraux dans le domaine de la protection de la propriété industrielle relève de l'article 113 doit également être résolue en fonction de l'objectif principal visé par ces accords. Il ne semble pas qu'on peut donner une réponse générale pour l'ensemble de ces types d'accords dont les objectifs sont multiples, et qu'il faudrait procéder à une analyse cas par cas. La question s'est posée récemment à propos de l'accord de Madrid (42) relatif à l'enregistrement des marques commerciales où la Commission a recommandé au Conseil que la Communauté participe à cet accord en vue de l'inclusion de la marque communautaire dans ce dernier ; le recours à l'article 113, proposé à cet effet par la Commission, est contesté par les États membres — problème qui mérite certainement un approfondissement qui dépasse le cadre de cette contribution. Mais, en tout état de cause, le problème de l'exclusivité de la compétence communautaire se pose ici d'une façon accrue du fait que la Communauté ne peut évidemment pas occuper d'un jour à l'autre le terrain dans des domaines jusqu'à présent exclusivement administrés par les États membres. La question a évidemment des conséquences importantes en ce qui concerne la participation de la Communauté à des organismes internationaux compétents dans ce domaine, et notamment à l'OMPI.

#### 6. Le problème de l'exclusivité de compétence à l'égard des points 4 et 5

Les domaines traités ci-devant ont un point commun : ils touchent des *biens* importants dont la protection est indispensable indépendamment de l'exercice de la compétence communautaire. Or, cette compétence n'est, encore une fois, mise en œuvre que très partiellement, soit en raison de l'absence de toute initiative communautaire, soit en raison d'un blocage au niveau du Conseil (43).

Les problèmes qui en résultent n'ont, jusqu'à présent, pas été soulevés dans la jurisprudence de la Cour, et la doctrine les a largement négligés.

Une solution simple, mais radicale, consisterait à renoncer pour ces réglementations à la compétence exclusive en les considérant comme « domaines marginaux » de la politique commerciale ; il y aurait donc, provisoirement, une compétence concurrente des États membres ce qui conduirait pratiquement à une application des principes de la jurisprudence AETR. Mais une telle approche semble inconcevable lorsqu'on a affaire à l'utilisation des instruments spécifiques de la politique commerciale selon la définition donnée ci-dessus : ceci vaudrait donc notamment pour toute mesure à qualifier de restriction spécifique à l'importation ou à l'exportation même si elle est liée à la protection des biens précités.

Mais une autre solution paraît alors s'offrir qui s'inspirerait des principes figurant dans l'article 36 du traité (44).

Il y a lieu de constater, en effet, que des dispositions correspondantes à celles de l'article 36 figurent dans la quasi-totalité des régimes spécifiques de la Communauté en matière d'échanges extérieurs et notamment dans le « Régime commun applicable aux importations » (45). Mais au-delà de ces dispositions spécifiques, il paraît bien possible de voir dans l'article 36 un principe général de droit qui vaut non seulement pour les échanges intracommunautaires mais également — et même *a fortiori* — pour les échanges avec les pays tiers. L'existence de clauses dérogatoires analogues dans le GATT plaide d'ailleurs dans ce sens. Tandis que dans les échanges intracommunautaires la dérogation de l'article 36 se présente comme une justification matérielle d'une action étatique qui, sinon, serait contraire au Traité, dans le domaine des échanges avec les pays tiers, le recours à cette disposition aurait l'effet d'une réserve de compétence. Les États membres seraient donc autorisés, en dérogation à l'article 113, à arrêter à l'égard de pays tiers des dispositions de nature commerciale lorsque l'adoption de celles-ci s'impose pour les raisons impérieuses visées à l'article 36.

Dans la même optique, on pourrait recourir aux principes dégagés par la Cour dans le cadre de la jurisprudence Cassis de Dijon (46) et également les appliquer par analogie dans le domaine des relations extérieures ; on devrait donc admettre une limitation de la compétence exclusive de la Communauté dans la mesure où des exigences impératives telles que la protection de l'environnement, la protection des consommateurs, la loyauté des relations commerciales, rendraient indispensable l'intervention des États membres vis-à-vis de l'extérieur.

Mais pourrait-on accepter, pour les mêmes motifs, aussi une compétence étatique pour conclure des *accords avec des pays tiers* portant sur des instruments de la politique commerciale ? Certes, il peut convenir, au lieu de prendre des mesures autonomes, de conclure un accord avec un pays tiers fondé sur la réciprocité, par exemple en ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle dans le secteur des semi-conducteurs, ou la reconnaissance des « good laboratory practices », pour ne citer que deux exemples actuels. Mais il semble que de tels accords soient plutôt dictés par l'objectif de réserver à la production nationale un accès sur les marchés des pays tiers — sinon des mesures autonomes seraient suffisantes. Toutefois, on ne pourra nier que l'objectif commercial est ici inextricablement lié à celui de la protection des biens sur le marché interne. Mais si la Communauté n'arrive pas à régler de tels problèmes à travers un accord communautaire, il faudrait d'abord rechercher une solution à travers l'autorisation, par le Conseil, d'un accord étatique, autorisation qui devrait être accordée dans la mesure où les intérêts communs ne sont pas affectés. Seulement

(42) Accord du 14 avril 1881.

La question est liée à l'entrée en vigueur du règlement relatif à la marque communautaire (cf. proposition au JO n° C 351 du 31 décembre 1980, p. 1). Si l'on conteste l'applicabilité de l'art. 113, il y aurait alors au moins une compétence au titre de la jurisprudence AETR.

(43) La Commission elle-même n'a pas eu jusqu'à présent une position conséquente quant à la mise en œuvre de la compétence communautaire dans ces domaines. Utiliser résolument la compétence au titre de l'article 113 permettrait peut-être de parvenir à des solutions communautaires comme l'affaire « Tchernobyl » l'a montré (cf. note 33).

(44) Une approche dans ce sens est envisagée aussi par Timmermans dans les mélanges Pescatore (« Liber amicorum », Nomos-Verlag, 1987). Contrairement à l'opinion soutenue ici, Timmermans estime cependant que le fait pour un État membre d'invoquer (légitimement) la dérogation à pour conséquence que la compétence au titre de l'article 113 s'efface. Ce raisonnement paraît méconnaître que, nonobstant les motifs de l'État membre, la mesure a, du point de vue de la Communauté, une finalité de politique commerciale. Dans les mélanges Teitgen (note 8), Ehlermann fait observer justement : « Different actors may pursue different aims ».

Cf. aussi Bleckmann, *op. cit.* (note 8).

(45) Cf. l'article 21 du règlement (CEE) n° 288/82 (cf. note 15).

(46) Affaire REWE c/Bundesmonopolverwaltung, arrêt du 22.2.79, rec. 1973, p. 649.



dans l'hypothèse où aussi cette action devait échouer pourrait-on envisager que l'État membre retrouve, provisoirement, sa liberté d'action dans la mesure où celle-ci s'avère indispensable pour lui éviter des dommages graves. Encore pourrait-on penser dans cette situation à subordonner l'action étatique à une collaboration étroite avec la Commission en appliquant les principes dégagés par la Cour dans sa jurisprudence « pêche » (voir ci-dessus, III.1b)).

En revanche, pour des accords qui ne portent pas sur des instruments spécifiques de la politique commerciale mais qui ne relèvent de cette politique qu'en raison de leur finalité — comme les accords susmentionnés au sujet des dénominations géographiques — une compétence concurrente véritable des États membres paraît être acceptable. Une action communautaire à l'égard des pays tiers ne paraît pas indispensable dans ces domaines aussi longtemps que la Communauté n'a pas encore occupé le terrain sur le plan interne par voie d'harmonisation des législations nationales (47).

On se trouve ici, en effet, dans des domaines vraiment marginaux de la politique commerciale où l'exigence de la compétence exclusive ne paraît plus justifiée. Le résultat serait donc similaire à celui auquel on a abouti dans le domaine des accords de coopération. Les États membres doivent toutefois prendre des dispositions suffisantes pour pouvoir se libérer en temps utile des engagements pris en cas de mise en œuvre de la compétence communautaire.

## 7. Dispositions accessoires

a) La question de savoir dans quelle mesure une disposition déterminée peut être considérée comme mesure accessoire d'un dispositif de politique commerciale, continue à faire l'objet d'opinions divergentes (48). Celles-ci se sont manifestées notamment dans des litiges entre Conseil et Commission à propos des réglementations en matière douanière. Toutefois, les arrêts les plus récents de la Cour de justice semblent devoir largement régler ce disput. Ainsi, d'abord, par son arrêt du 27.9.88 relatif au « Système harmonisé », la Cour a tranché en faveur de la conception de la Commission, à savoir que les statistiques commerciales sont auxiliaires à la politique commerciale (49). Ensuite, dans un arrêt du 2.2.89, relatif à l'admission temporaire des conteneurs en franchise douanière, la Cour a clarifié qu'une disposition de ce régime portant sur l'utilisation de ces conteneurs à l'intérieur de la Communauté est indissociablement liée à l'objet principal de la réglementation et peut dès lors être basé sur les articles 113 et/ou 28 du traité sans devoir recourir à l'art. 235 comme revendiqué par le Conseil (49 bis). Ce raisonnement de la Cour est donc valable pour toute

(47) Comme par exemple après l'adoption du règlement relatif à la marque communautaire (cf. note 42) par lequel la compétence de la Communauté à cet égard deviendra exclusive.

(48) Ceci bien que la Cour ait indiqué clairement que des dispositions accessoires ne portent pas atteinte à la compétence au titre de l'article 113 ; cf. avis 1/78 (note 6) et également avis 1/75 (note 15).

(49) Cf. note 2.

(49 bis) Cf. également note 2. Dans cette affaire, la Cour n'a cependant pas tranché entre la délimitation entre les articles 28 et 113, estimant que cette controverse est devenue largement théorique après l'entrée en vigueur de l'Acte Unique (procédures identiques pour les deux articles).

disposition auxiliaire ou ancillaire dans le domaine en cause et peut être facilement extrapolé à d'autres régimes commerciaux qui contiennent des dispositions qui, isolément considérées, ne sauraient être qualifiées comme relevant de la politique commerciale.

b) A cet égard, il convient de mentionner la jurisprudence de la Cour à propos du *financement* des mesures de politique commerciale. De l'avis de la Cour, le financement d'une telle mesure — en l'espèce il s'agissait du « bufferstock » dans le cadre de l'accord sur le caoutchouc — est couvert par l'article 113 mais seulement dans la mesure où le financement s'effectue à l'aide du budget communautaire (50). La conséquence de cette jurisprudence est que dans de telles situations un accord ne peut être conclu que sous la forme d'un « accord mixte », bien qu'il soit qualifié d'accord commercial. Evidemment, cela fournit aux États membres un alibi bienvenu pour tourner la compétence communautaire exclusive en refusant un financement communautaire (51).

Cette jurisprudence ne semble pas résister à une analyse juridique approfondie. Dès lors que l'utilisation de fonds est nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure de politique commerciale (52), la forme du financement ne devrait jouer aucun rôle. Dans d'autres domaines du droit communautaire également — par exemple celui de la politique agricole — on peut imposer aux États membres des obligations qui entraînent des dépenses à la charge de l'État. La question de savoir si de telles dispositions sont correctes ou non doit être examinée du point de vue des règles financières de la Communauté. Il n'en résulte pas une limite pour les compétences de la Communauté en matière de politique commerciale. Il faudrait essayer d'obtenir pour le moins que la Cour nuance sa jurisprudence et utilise à cet effet des exemples concrets qui mettent en évidence les conséquences négatives de cette jurisprudence.

## 8. Les services

a) La question de savoir si la politique commerciale commune s'étend uniquement à l'échange de biens ou également à l'échange de services dans les rapports avec les États tiers est controversée (53).

Le texte du Traité ne s'oppose nullement à ce que l'on englobe également les services : la notion de « commerce » peut s'appliquer sans difficulté à l'échange de ser-

(50) Avis 1/78 (note 3) points 52 et suivants.

(51) Ceci a conduit pour les accords sur les produits de base à l'arrangement dit « PROBA 20 » du 31 mars 1981 dans lequel le Conseil et la Commission ont convenu pour les accords sur les produits de base d'une formule qui prévoit certes un accord mixte mais une procédure uniforme vis-à-vis de l'extérieur. Cf. sur ce point « Euromarkt Nieuws » 1987, page 174 (publication néerlandaise) et Ehlermann dans « Mixed Agreements », Leiden 1983, page 8, Dolmans, dans « Problems of mixed agreements », 1985, pp. 30 ss.

(52) La même considération s'appliquera pour les actions communautaires en matière de politique de développement (voir notamment la Convention de Lomé).

(53) La doctrine semble en majorité approuver l'inclusion de ce domaine dans la politique commerciale commune, cf. Ehlermann, *op. cit.* (note 8) et Vedder (*op. cit.* note 3 — point 33) avec d'autres références. Le Tallac, la politique commerciale de la CEE, *RMC* 1971, (174) ; Mégret/Waelbroeck, (note 9), Vol. 6, tome 1, p. 375. Timmermans (*op. cit.* note 44) tente une solution nuancée. Pour une autre opinion, cf. par exemple D'Orville, dans « Kölner Schriften zum Europarecht », tome 19, pages 7 et suivantes.



vices, lesquels relèvent d'ailleurs, d'un point de vue économique, de la notion de biens « invisibles ».

La principale objection soulevée contre cette prise en compte des services semble de nouveau résider dans le fait que l'on considère — à tort — la politique commerciale comme une extrapolation de l'Union douanière qui, rappelons-le, s'étend à tous les biens en libre circulation ; on ne saurait pas établir, a-t-on dit, un tel parallèle avec les services et il n'existerait donc pas un besoin de réglementation à l'égard des pays tiers. On a déjà réfuté cette thèse au début de la présente contribution. Dans la pratique suivie par les États, la réglementation des échanges de services fait d'ailleurs tout naturellement partie du commerce extérieur. On constate également qu'en pratique, surtout pour la négociation d'accords, on peut de moins en moins dissocier les problèmes des échanges de biens de ceux relatifs aux échanges de services — le fait que l'on a englobé ce domaine dans l'Uruguay Round du GATT en constitue un exemple éloquent. Compte tenu de l'importance accrue de l'échange des services dans le domaine international, une politique commerciale qui n'incluerait pas ce secteur correspondrait de moins en moins à la réalité économique.

Il n'est d'ailleurs guère contesté que l'échange des services doit être considéré comme relevant de la politique commerciale lorsqu'il est concrètement lié à un échange de biens — et donc lorsqu'il a un caractère accessoire. On ne saurait cependant pas accepter une telle interprétation restrictive.

b) Toutefois, pour ce domaine également, on ne pourra guère affirmer, dès *a priori*, une compétence communautaire exclusive. Ceci semble déjà découler des caractéristiques qui distinguent la libre circulation des marchandises de la liberté des services dans le cadre des échanges intracommunautaires : contrairement à la libre circulation des marchandises, la libre prestation des services est une « liberté du marché » qui n'est pas automatique mais dépend dans une large mesure des réglementations arrêtées (54). Il y aurait contradiction avec cette différence de structure à vouloir exiger, vis-à-vis de l'extérieur, *hic et nunc*, une compétence exclusive, ceci sans préjudice, bien sûr, d'une exclusivité résultant, le cas échéant, des principes établis par la jurisprudence AETR.

Les États membres garderont donc dans ce domaine une compétence communautaire concurrente jusqu'au développement progressif de la compétence communautaire ; celle-ci doit être certainement le but des efforts déployés mais elle ne devrait pas être postulée comme une position de départ.

Ces considérations doivent s'appliquer également au secteur conventionnel puisque la compétence ne peut s'exercer là, à bon escient sans la possibilité de contracter avec les pays tiers. Toutefois, lorsque le besoin d'une intervention du législateur communautaire se fait sentir — comme c'est le cas actuellement dans le cadre de l'Uruguay Round — la nécessité d'une action exclusivement communautaire découlera de l'article 5 du traité CEE.

En raison de la disposition particulière de l'article 61 du traité CEE, des réglementations des services en matière

de transport à l'égard des pays tiers devraient être considérées comme relevant de cette politique et par conséquent être régies dans le cadre des articles 79 et suivants.

## 9. Autres relations économiques extérieures

Par cette inclusion nuancée, il est vrai, des services dans la politique commerciale commune, on atteindra cependant, semble-t-il, la limite de ce qui, du point de vue de l'objet de la réglementation, peut encore relever de l'article 113.

L'opinion extrême — qui, paraît-il, n'a été défendue jusqu'à présent que par Pescatore (55) — selon laquelle l'ensemble des *relations économiques extérieures* doit être considéré comme relevant de la politique commerciale commune — ne paraît pas défendable. Ces relations ne correspondent pas dans leur totalité à la notion de « commerce », laquelle ne peut être dissociée du critère de l'« échange ». En poussant cette théorie jusqu'à ses extrêmes, on en arriverait au résultat étonnant que la Communauté disposerait dans le domaine des relations économiques extérieures de compétences concrètes, à mettre en œuvre par le biais de décisions prises à la majorité, alors que dans le domaine intérieur, elle ne dispose pas, ou du moins pas encore, des compétences correspondantes.

Cette observation s'applique notamment à deux domaines qui, dans le cadre intracommunautaire, font partie des libertés fondamentales du marché, à savoir les mouvements de capitaux et le droit d'établissement.

a) Les *mouvements de capitaux* avec les pays tiers font partie intégrante de l'union économique et monétaire et doivent, par conséquent et en principe, être régis dans le cadre des compétences limitées conférées à la Communauté par le titre II, chapitre I du traité CEE. Cette affirmation s'applique avant tout aux réglementations de change, ce que l'on peut d'ailleurs également déduire de l'article 108, paragraphe 1 : il faut tenir compte, conformément à cette disposition, des difficultés occasionnées à la politique commerciale commune par des réglementations de change, ce qui montre précisément que ces dispositions ne relèvent pas de la compétence au titre de l'article 113.

Pour le domaine des *paiements courants* liés au commerce extérieur, on considère qu'il y a compétence communautaire en tant que compétence accessoire à l'article 113 ; deux arguments plaident en faveur de ce point de vue : une certaine analogie avec l'article 106, paragraphe 2, du traité CEE ainsi que la réglementation existante au GATT.

b) Les dispositions concernant le *droit d'établissement* dans les relations avec des pays tiers — en règle générale de nature réciproque et conventionnelle — paraissent elles aussi, en principe, dépasser le cadre de l'article 113. Le but primordial de ces dispositions et accords n'est pas d'influencer les échanges « transfrontaliers » de biens et de services mais de créer les conditions qui facilitent,

(54) Ceci est valable nonobstant la reconnaissance par la Cour d'un effet direct des dispositions en cause du Traité (cf. entre autres arrêt van Binsbergen, affaire 33/74, Recueil 1974, p. 1299).

(55) Cf. notamment dans « Droit des Communautés européennes — Les Nouvelles », point 2294 (page 921). Cette conception aurait l'avantage d'expliquer la place de l'article 116 dans le chapitre « politique commerciale » mais cet argument semble en lui-même trop faible pour pouvoir étayer cette théorie compte tenu de tous les arguments contraires ; par rapport à l'article 113, l'article 116 a une fonction complémentaire au sujet de laquelle il existe cependant encore des divergences de vue. Cf. sur ce point également l'avis 1/78, cf. note 3, point 50.



pour les personnes et entreprises étrangères, l'exercice dans l'autre pays d'activités économiques — même si les échanges de biens et de services s'en trouvent favorisés. Il s'agit en outre de mécanismes économiques complexes qui portent sur un grand nombre d'autres domaines — par exemple le droit des étrangers, le droit du travail, le droit fiscal. C'est ainsi que l'accord paraphé — mais pas encore conclu — entre la Communauté et la Suisse dans le secteur des assurances ne saurait pas se fonder, en tout cas, sur le *seul* article 113 ; l'article 100 semble constituer la base juridique appropriée (56).

En revanche, si on n'a pas affaire à une disposition spécifique du droit d'établissement mais à une simple disposition accessoire dans le cadre d'un accord commercial — notamment une clause de non-discrimination — la compétence communautaire au titre de l'art. 113 doit être affirmée. Mais la délimitation précise dans ce domaine doit sans doute être encore approfondie (57).

Bien entendu, ce qui vient d'être dit s'applique, notamment dans la perspective de la réalisation du marché unique, sans préjudice d'une mise en œuvre de la compétence communautaire avec toutes les conséquences qui en résultent en vertu de la jurisprudence AETR (58).

#### IV. — Les mesures à motivation politique (notamment les sanctions)

Cet aperçu ne serait guère complet sans traiter, au moins brièvement, de la question délicate de la délimitation des compétences dans le cas de mesures commerciales inspirées par des motifs politiques. Il s'agit là, en premier lieu, du problème épineux des sanctions commerciales, mais aussi d'autres mesures comme celle — récemment décidée par le Conseil — concernant les restrictions à l'exportation de produits chimiques « pré-curseurs » à la production des armements chimiques (58 bis).

La réponse, résumée, semble devoir être la suivante : la motivation politique d'une mesure qui, par ailleurs, remplit tous les critères d'une mesure de politique commer-

ciale, ne soustrait pas celle-ci à la compétence communautaire au titre de l'article 113 (59).

Deux arguments plaident principalement en faveur de cette solution :

1. C'est d'abord la considération générale que beaucoup de mesures de politique commerciale s'inspirent, au moins en partie, de motivations « politiques ». On citera à titre d'exemple la politique des importations restrictive à l'égard des pays de l'Est et, en sens inverse, le traitement préférentiel accordé à la Roumanie.

2. Ensuite, c'est le fait que le Traité ne comporte pas de clauses de dérogation pour des mesures dictées par des considérations de politique générale (une soi-disant « réserve de souveraineté ») mais des clauses restrictives définies très précisément, parmi lesquelles on retiendra ici en particulier l'article 224. Aussi cette disposition est d'interprétation stricte — comme a souligné la Cour (60) — et exclut par conséquent une extension par analogie à d'autres situations de fait qui ne sont pas prévues expressément.

Pour ce qui est de l'article 224, cette disposition est manifestement fondée sur l'idée qu'un État membre peut, en présence d'un des faits constitutifs qui y sont énumérés, arrêter des mesures unilatérales susceptibles de déroger au Traité et notamment aux règles relatives à la politique commerciale commune. C'est seulement dans cette hypothèse que les procédures prévues aux articles 224 et 225 ont un sens. Il n'en résulte pas pour autant que dans les situations indiquées, la compétence de la Communauté au titre de l'art. 113 disparaît ; elle est seulement « écartée » dans la mesure où l'État membre invoque à juste titre la situation exceptionnelle. Contrairement à d'autres cas où la compétence concurrente des États membres est écartée du fait de « l'occupation du terrain » par la Communauté, il y a ici une réserve de compétence latente et permanente pour une intervention étatique (61).

Soulignons cependant que les mesures qualifiées souvent de manière schématique de « sanctions » ne relèvent pas toutes, loin de là, de l'article 224. Il convient notamment — pour ne citer que ce seul exemple — de distinguer soigneusement les mesures arrêtées pour se conformer à un véritable engagement international — notamment à une résolution du Conseil de sécurité à caractère obligatoire — et les mesures qui ne constituent qu'une réaction volontaire aux violations des droits de l'homme commises par un pays tiers. En outre, il est hors de doute que les sanctions qui se présentent comme des

(56) Le texte de l'accord est publié au JO n° C 154 du 13.6.1983, p. 34. A l'origine, la Commission avait proposé uniquement l'article 113, ce qui ne semblait pas défendable, et la Commission a entretemps abandonné cette position.

(57) Timmermans (*op. cit.* p. 688, cf. note 44) entend différencier les situations et faire relever les questions d'établissement de l'article 113 dans la mesure où il s'agit de réglementer de simples questions de « statut ». Mais en pratique il n'y aura probablement guère de dispositions se limitant à de simples questions de statut.

(58) Dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT, les questions du droit d'établissement sont très étroitement liées aux questions de la politique commerciale (y compris les services) si bien que là aussi une démarche exclusivement communautaire semble nécessaire. Ceci peut également être déduit de la jurisprudence de la Cour (cf. notamment avis 1/76, relatif au Fond d'immobilisation de la navigation intérieure, Recueil 1977, page 755 point 4).

(58 bis) Règl. n° 428/89 du Conseil, du 20.02.89 ; publié au J.O. n° L 50 du 22.02.89.

(59) Mais si l'on appliquait rigoureusement la théorie finaliste du Conseil (cf. texte II.1.c. ci-dessus), ces mesures ne relèveraient pas de l'article 113 — ceci correspond effectivement à l'opinion de certains États membres et notamment à celle du Danemark.

Sur cet ensemble de questions, cf. par exemple, Meng « Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer » dans *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1987, page 324. Voir aussi Dewost, dans « La Communauté/les dix et les « sanctions économiques », AFDI 1982, 215.

(60) Cf. l'arrêt rendu le 15 mai 1986 dans l'affaire 222/84 Johnston contre Chief constable (Recueil 1986, p. 1663).

(61) De ce fait, le recours d'un État membre pourrait avoir aussi des répercussions sur le « marché unique » au-delà de l'échéance 1992. On ne pourra éviter des obstacles qui en résultent que par l'harmonisation des politiques étrangères.

mesures de défense vis-à-vis du comportement commercial d'un pays tiers (p. ex. dans le cas de la Corée du Sud, la suspension du régime de préférences généralisées décidée comme réplique à un comportement inamical de ce pays) (62) relèvent de la compétence exclusive de la Communauté.

Par ailleurs, aussi en dehors des cas prévus à l'article 224, il ne devrait y avoir d'objection à ce que les États membres, avant d'arrêter des sanctions à motivation politique, se consultent, notamment dans le cadre de la coopération politique européenne, sur l'opportunité et les modalités des mesures à prendre qui peuvent de fait dépasser le domaine de la politique commerciale. Si et dans la mesure où l'on en arrive cependant à des sanctions commerciales, celles-ci doivent être décidées dans le cadre de l'article 113 et être en principe appliquées par l'ensemble des États membres à moins qu'un d'entre eux n'invoque une situation particulière conformément à l'article 224. L'Acte unique qui dispose que les politiques extérieures de la Communauté et les politiques convenues dans le cadre de la coopération politique (article 30 paragr. 5) supporte cette approche.

Depuis le conflit des Malouines, on constate dans la pratique de la Communauté une tendance à reconnaître en principe la compétence communautaire pour des sanctions à motivation politique, bien que la pratique ultérieure ne soit pas cohérente (63).

Les principes susmentionnés doivent également s'appliquer *mutatis mutandis* à d'autres mesures à motivation de politique étrangère dans le domaine des échanges extérieurs. Comme pour le règlement susmentionné concernant les produits chimiques précurseurs. Dans le même contexte, on mentionnera encore le célèbre système « COCOM » qui, comme on sait, dépasse de loin le

domaine de commerce d'armes et de matériel de guerre, proprement dit, régi par l'article 223. On peut se demander si les entraves commerciales résultant de la liste COCOM sont pleinement couvertes par le droit communautaire (p. ex. par l'article 224 ou par l'article 36), problème qui dépasse le cadre de la présente contribution. En tout cas, il est indispensable, compte tenu de l'échéance de 1993, de trouver aussi une solution communautaire uniforme dans ce domaine.

## Observations finales

On a bien vu que les problèmes de délimitation qu'on vient de traiter sont beaucoup plus que des problèmes théoriques. Il s'agit de définir le cadre juridique pour permettre « de régler de manière cohérente les échanges économiques externes » termes employés par la Cour (64) — tout en évitant une dilution de la notion de politique commerciale qui ne correspondrait ni aux intentions des auteurs du traité ni aux réalités politiques.

Il est certain que ces questions feront prochainement, et notamment à la lumière de l'échéance 1992, l'objet de nombreuses discussions dans le cadre des institutions, et elles seront vraisemblablement également débattues devant la Cour de justice encore à d'autres occasions. Il serait souhaitable que la doctrine s'occupe davantage qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent de ces problèmes. Le but de la présente contribution a été de stimuler cet approfondissement et de fournir peut-être quelques éléments de réflexion nouveaux.

(62) Cf. règlement (CEE) n° 3912/87 du Conseil, JO, n° L 369 du 29.12.1987, p. 1.

(63) Cf. règlement (CEE) n° 1254/84 JO n° L 146 du 25.5.1982, p. 1. Ce règlement se fonde sur l'article 113 mais après une référence au consensus politique.

De même, le règlement cité dans la note (58 bis) suit cette structure, le Conseil ayant voulu marquer de nouveau que l'exercice de la compétence communautaire dans ce domaine fait suite à — ou dépend même (?) d'un consensus politique, pris dans le cadre de la coopération politique. Comme dans le cas du système COCOM (voir texte), on peut avoir des doutes si et dans quelle mesure des mesures nationales dans ce domaine sont couvertes par l'art. 224 (probablement non) ou par l'art. 36. La réponse à cette question détermine

l'étendue de la compétence communautaire. A noter que ce règlement constitue plutôt un cadre à l'intérieur duquel les États membres jouissent d'un pouvoir d'appréciation politique assez large pour la mise en œuvre concrète de cette mesure.

En revanche, les restrictions à l'importation vis-à-vis de l'Afrique du Sud (Krüger) ne se fondent plus que sur le Traité sans indication d'une base juridique (cf. règlement (CEE) n° 3302/86, JO n° L 305 du 31.10.1986. Ceci exprime la divergence de vue qui subsiste parmi les États membres en ce qui concerne la base juridique. Mais si ce n'est pas l'art. 113, quel serait alors la base correcte ?

(64) La Cour s'est exprimée ainsi dans l'arrêt Massey-Fergusson, affaire 8/73, Recueil 1973, p. 905.



# Le budget 1989

## L'application de la nouvelle procédure institutionnelle

**P**endant onze années notre ami Daniel STRASSER, directeur général des budgets de la Commission avait annuellement entretenu les lecteurs de la Revue du déroulement de la procédure budgétaire (voir son dernier article au n° 289 de juillet/août 1985). Quand il quitta Bruxelles, il y a trois ans, nous avons désespéré que sa tâche fut reprise. C'est par un chœur à trois voix, en publiant des papiers de collègues hauts fonctionnaires, les uns du Conseil, l'autre de la Commission, le troisième du Parlement, que nous poursuivons l'étude. Évidemment, sur plusieurs points, s'agissant des mêmes faits, les analyses se recoupent, sur d'autres en revanche, comme dans tout bon ménage — c'est l'avocat général Dutheil de Lamotte qui déjà il y a dix-huit ans parlait du couple Conseil-Commission — les vues divergent et la controverse jaillit, même si chacun décrit à titre personnel et sans engager ses autorités. Au lecteur de faire le point des nouvelles procédures.

Daniel VIGNES

# LE BUDGET 1989 SON CADRE FINANCIER ET RÉGLEMENTAIRE ET SON ÉTABLISSEMENT \*

W. NICOLL

J. LENTZ

*Respectivement Directeur général  
et Directeur au Conseil des Communautés européennes*

En date du 15 décembre 1988, le président du Parlement européen a constaté l'arrêt du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1989. Il convient de souligner cette date qui, alors qu'elle correspond au respect pur et simple des délais prévus par les traités communautaires, révèle un retour à un accomplissement de la procédure budgétaire dans ces délais.

## Introduction

La procédure budgétaire de l'exercice 1989 s'est distinguée par un certain nombre de particularités.

Pour la première fois, l'ensemble des décisions prises par le Conseil dans le domaine financier et budgétaire en juin 1988 s'applique intégralement à la préparation d'un budget.

En particulier, le budget 1989 repose sur la disponibilité de ressources propres augmentées, même si la décision sur les nouvelles ressources propres n'a pas encore été ratifiée par tous les États membres à la fin de l'année 1988, inconvénient temporaire qui en pratique ne pose pas de problèmes.

Pour la première fois, les dépenses au titre du FEOGA-Garantie inscrites dans le budget sont inférieures à celles inscrites dans le budget de l'exercice précédent. Il s'agit de la concrétisation de la politique de réforme dans le domaine des dépenses agricoles.

Pour la première fois, après quatre « années budgétaires » mouvementées, les deux branches de l'autorité budgétaire conviennent de l'arrêt définitif du budget dans les délais, et participent avec la Commission à une cérémonie de signature au cours de la période de session de décembre du Parlement européen.

Contrairement aux querelles incessantes des années 1983-1987 l'élaboration du budget 1989 n'a donné lieu à un véritable différend entre le Conseil et le Parlement que sur deux questions :

— est-ce que le budget doit comporter une *garantie* pour des quantités prédéterminées d'aide alimentaire non-conventionnelle de la Communauté au profit des pays bénéficiaires (comme le soutient le Parlement) ou non (suivant le Conseil) ?

— y a-t-il une distinction à faire entre certaines DNO (Fonds structurels et de programmes à dotation pluriannuelle) pour lesquelles les montants figurant aux perspectives financières quinquennales sont à considérer comme les montants des crédits à inscrire au budget au titre de ces politiques, et les autres DNO, pour lesquelles les plafonds peuvent être atteints mais ne doivent pas l'être forcément ? L'on verra plus loin que cette distinction faite par le Conseil entre DNO « privilégiées » et « non privilégiées » est refusée par le Parlement.

## I. — Le cadre financier et réglementaire réformé du budget

L'établissement du budget 1989 a été avant tout marqué par l'avènement de la réforme profonde des finances communautaires. Cette réforme a touché aussi bien la forme que le fond de ces finances, en agissant aussi

(\*) Il est précisé pour autant que de besoin que les opinions exprimées dans cet article n'engagent que les auteurs.



### Le FEOGA-Garantie

Dans son APB la Commission estime que les besoins se trouvent couverts par un montant global de 28 210 MECU. Ce montant est en-dessous de la « ligne directrice » de 403 MECU (28 624 MECU).

Cette dotation représente un accroissement de 2,6 % par rapport au budget de 1988.

Il y a lieu de préciser que ce montant global comprend un montant de 2 570 MECU pour la dépréciation des stocks nouvellement constitués en 1989 ainsi que 20 MECU au titre du programme de retrait des terres.

Il faut ajouter au montant global susvisé les dépenses suivantes qui restent en dehors de la « ligne directrice » agricole (10) :

— 1 449 MECU aux fins de la dépréciation des stocks anciens (649 MECU) et du remboursement de l'écoulement de beurre réalisé en 1987/1988 par les États membres (800 MECU) ;

— 37,3 MECU concernant l'OCM des produits de la pêche.

#### Les actions structurelles

Suivant le Conseil européen des 11-13 février 1988, « le règlement n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle... » stipule à son article premier concernant les « objectifs » des Fonds :

— l'action que mène la Communauté avec l'aide des Fonds structurels, de la BEI et des autres instruments financiers existants vise à permettre la réalisation des objectifs généraux énoncés aux articles 130 A et 130 C du traité, en contribuant à la réalisation des cinq objectifs prioritaires suivants :

1. promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, ci-après dénommé « objectif n° 1 » ;
2. reconverter les régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel, ci-après dénommé « objectif n° 2 » ;
3. combattre le chômage de longue durée, ci-après dénommé « objectif n° 3 » ;
4. faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, ci-après dénommé « objectif n° 4 » ;
5. dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune,
  - a) accélérer l'adaptation des structures agricoles,
  - b) promouvoir le développement des zones rurales,ci-après dénommés « objectifs n° 5a) et n° 5b) ».

La réalisation de ces objectifs prioritaires va dans le sens recherché de la rationalisation des objectifs des différents Fonds ainsi que la concentration des actions des Fonds sur les deux régions en retard de développement.

(10) Par ailleurs 1 000 MECU sont inscrits dans une réserve monétaire.

La dotation globale proposée pour 1989 est de 9 295 MECU en crédits d'engagement. Cette dotation représente une augmentation, en termes réels, de 1 300 MECU par rapport à celle de 1988, soit une augmentation de 17 % ; en valeur nominative la croissance est égale à 1 615 MECU (23,6 %).

Dans la répartition des crédits entre les Fonds structurels, les parts du FEDER et du FEOGA-Orientation ont été avantagées du fait de l'importance accordée à l'objectif n° 1 qui doit voir ses crédits doubler d'ici 1992. Le FEDER reçoit une dotation de 4 495 MECU représentant 48,4 % de l'ensemble de la masse des crédits alloués aux trois Fonds ; ces montants sont pour le Fonds social et le FEOGA-Orientation respectivement de 3 387 MECU (36,4 %) et 1 413 MECU (15,2 %). La croissance des trois Fonds 1988/1989 est pour le FEDER : 22 %, le FSE : 18 % et le FEOGA-Orientation : 24,9 %.

Il convient d'ajouter aux Fonds structurels les montants affectés au PEDIP (100 MECU), et aux programmes communautaires d'appui à la mise en œuvre des interventions à finalité structurelle (études-assistance technique). Ainsi le total des moyens consacrés aux actions structurelles passe de 7 790 MECU à 9 395 MECU (+ 20,7 %) en crédits d'engagement. Par ailleurs un montant de 80 MECU a été prévu au chapitre 39 pour la mise en jachère et l'aide au revenu.

#### Politiques à dotation pluriannuelle (PIM, recherche)

Il s'agit d'abord des dépenses de RDT qui s'inscrivent dans le programme-cadre 1987-1991 arrêté le 28 septembre 1987.

Il y a ensuite certaines dépenses ne faisant pas partie du programme-cadre et notamment dans le domaine du marché de l'information et de l'innovation, de l'informatique et des télécommunications.

Le taux d'augmentation global de 33 % est conforme à la mise en œuvre des décisions de programme prises ou prévues à la suite du programme-cadre (ESPRIT, RACE, BRITE, etc.).

La dotation pour les PIM passe de 134 à 254 MECU ; les PIM quittent ainsi leur stade de démarrage.

#### Les « autres politiques »

Les actions liées à la mise en œuvre du *marché intérieur* connaissent au niveau de l'avant-projet de budget un taux de croissance remarquable, à savoir 53,8 %.

Pour la *protection de l'environnement* l'APB pour lequel les actions y relatives sont incluses dans les priorités de l'acte unique prévoit une croissance de 45,8 %.

Les dépenses relatives à l'éducation, la formation professionnelle et la politique de la jeunesse augmentent également de manière considérable (48 %) ; un accent particulier est mis sur le programme ERASME qui connaît un succès considérable.

Pour la *coopération au développement* l'avant-projet du budget prévoit une enveloppe de 1 303 MECU. L'augmentation des crédits d'engagement (22 %) s'explique par le niveau relativement bas des inscriptions budgétaires 1988, (elles-mêmes dictées par les reports de crédits de 1987), mais également par l'entrée en vigueur de nouveaux accords de coopération avec les pays méditerranéens, une hausse du coût de l'aide alimentaire, un accroissement significatif des moyens prévus pour l'Amérique latine et l'Asie.

### *Dépenses de personnel et d'administration*

Les dépenses de personnel et d'administration pour l'ensemble des institutions augmentent de 208 MECU.

La Commission demande, en particulier, sur le plan de ses effectifs une augmentation de 218 unités, comme solde des 435 demandés dans la lettre rectificative n° 2/88.

\*  
\* \*

Les demandes de la Commission figurant à son avant-projet de budget sont reprises, dans leurs grandes masses, dans les tableaux en annexe II.

## **2. Le projet de budget pour 1989, arrêté par le Conseil le 26 juillet 1988**

Pour la première fois depuis le budget de l'exercice 1984 (en 1983), le Conseil a pu établir le projet de budget de l'exercice à venir au mois de juillet, exactement le 26 juillet 1988, rendant ainsi possible l'application du « calendrier pragmatique » à la procédure budgétaire.

Dans leur rencontre désormais traditionnelle entre une délégation du Parlement européen et le Conseil, précédant la tenue du Conseil, les deux côtés ont exprimé leur conviction que la conclusion de l'accord interinstitutionnel devait engendrer une amélioration réelle et tellement souhaitable et souhaitée de la procédure budgétaire et des rapports des deux institutions dans ce domaine.

Dans le cadre de sa première lecture le Conseil a d'ailleurs retenu deux suggestions du Parlement présentées par le président Plumb à l'occasion de cette rencontre, à savoir, l'instauration de contacts réguliers entre les secrétariats des deux institutions en vue d'un échange d'informations utiles aux deux autorités budgétaires ainsi que l'invitation faite à toutes les institutions de placer dorénavant leurs états prévisionnels dans une perspective pluriannuelle.

Au cours de sa première lecture le Conseil a tenu à respecter aussi bien l'accord interinstitutionnel récemment conclu avec le Parlement et la Commission en ce qui concerne notamment les plafonds à respecter pour les diverses catégories de dépenses, que les règles de la discipline budgétaire ensemble avec les conclusions du Conseil européen de Bruxelles.

Ainsi, le Conseil a donc strictement suivi la nouvelle orientation tendant à mettre en œuvre une meilleure maîtrise des dépenses agricoles ; en ce qui concerne les Fonds structurels et les politiques pluriannuelles il a largement suivi l'avant-projet de budget de la Commission épuisant, à peu de chose près, les montants fixés par les perspectives financières.

Par contre, en ce qui concerne les autres DNO, le Conseil a fait application du point 14 des conclusions du Conseil européen de Bruxelles (11-13 février 1988), selon lequel la progression de ces dépenses est égale au taux maximum d'augmentation communiqué par la Commission, c'est-à-dire 5,8 % pour 1989 ; en outre, se basant sur la référence faite dans ces conclusions à la décision sur la discipline budgétaire de 1984, et notamment son article 9, le Conseil a limité la progression de ces dépenses, lors de sa première lecture, au demi-taux d'augmentation.

Le projet de budget ainsi établi est adressé officiellement au Parlement européen à la date du 2 octobre 1988.

Les principales caractéristiques de ce projet de budget se présentent comme suit :

### **A — ÉTAT DES RECETTES**

Le Conseil accepte, en ce qui concerne les ressources propres, les montants inscrits par la Commission, à une exception près : il supprime le poste 1201 (— 65 MECU : « Versement d'une subvention au budget CECA ») estimant une telle mesure sans base juridique et contraire à la décision sur les ressources propres.

Le projet de budget arrêté par le Conseil donne lieu à un appel de ressources correspondant à 1,10 % du PNB, le montant maximum étant fixé pour 1989, par la décision « ressources propres » à un taux de 1,17 % (y compris la marge de sécurité de 0,03 %).

### **B — ÉTAT DES DÉPENSES**

#### *Le FEOGA-Garantie*

Le Conseil a suivi l'APB pratiquement sur l'ensemble des lignes sauf en ce qui concerne :

— l'article 296 (« Facilités de financement pour l'importation de produits agricoles de la CEE dans les PVD »), pour lequel il a inscrit un simple « p.m. » (à la place du montant de 76 MECU de l'APB), arguant principalement de l'absence de base juridique. Il est évident que cette proposition de la Commission posait un certain nombre de problèmes importants, externes au budget, et qui n'ont pas été réglés au moment de cette première lecture.

Le Conseil est donc ainsi, dans ce domaine qui concerne toujours une partie prépondérante du budget, resté en dessous de la directive agricole, respectant scrupuleusement les perspectives financières. Cette nouvelle constellation semble pouvoir faire bien augurer déjà par elle-même d'une possibilité réelle d'amélioration des rapports avec le Parlement européen dans le domaine budgétaire.

#### *Les actions structurelles*

Pour les actions structurelles, le Conseil a inscrit la totalité des crédits pour engagement et la quasi-totalité des crédits pour paiement demandés par la Commission dans son APB.

Le Conseil a ainsi satisfait, sur le plan du budget 1989, aux conclusions du Conseil européen stipulant que les crédits d'engagement pour les Fonds structurels seront doublés en 1993 par comparaison à ceux de 1987.

Par ailleurs, le Conseil et la Commission s'engagent à compenser au cours des exercices 1990 et 1991 la différence existant dans le budget 1989 en ce qui concerne les montants prévus pour les régions de l'objectif n° 1 par rapport à une progression par montants uniformes annuels (à savoir 118 MECU).

#### *Politiques pluriannuelles*

Le Conseil a également inscrit les dotations en crédits d'engagement prévus à l'APB pour les PIM et les programmes cadre RDT, sauf en ce qui concerne les crédits proposés au poste 7333 (« technologie de base pour l'aéronautique ») sans base juridique à ce stade et pour lequel le Conseil a inscrit un « p.m. ».

Les réductions peu importantes opérées sur les crédits de paiement sont justifiées par le Conseil par deux critères, à savoir : les capacités réelles d'exécution et le main





tien d'une relation stricte entre crédits d'engagement et crédits de paiement.

#### *Autres politiques*

Les crédits inscrits par le Conseil dans cette catégorie de dépenses, en augmentation de 3,79 % en crédits pour engagement et 9,05 % en crédits pour paiement par rapport à 1988, s'inscrivent bien en dessous des plafonds des perspectives financières (— 302 MECU en crédits pour engagement).

La position du Conseil a été explicite à cet égard : les montants dans les perspectives financières sont des maximums à ne pas dépasser ; s'ils peuvent être atteints, ils ne doivent toutefois pas l'être absolument.

Cette position correspond en effet à la distinction faite par le Conseil entre les DNO pour lui « privilégiées » (catégories 2 et 3 des perspectives financières) et les DNO qu'il considère « non privilégiées » (catégories 4 et 5).

Les réductions qu'il a apportées à l'APB aussi bien en ce qui concerne les crédits pour engagement que les crédits pour paiement sont, à ses yeux, justifiées en vue des possibilités réelles d'exécution de ces crédits sur les lignes concernées.

#### *Les budgets administratifs*

Quant aux budgets administratifs, le Conseil a retenu les crédits qui lui ont paru nécessaires mais suffisants pour le bon fonctionnement des institutions (par rapport à l'APB, Commission : — 54 MECU ; autres institutions : — 18 MECU).

Pour ce qui concerne, en particulier, les demandes de la Commission dans le domaine des effectifs (218 nouveaux postes), le Conseil a accordé les emplois A1 destinés à renforcer son encadrement mais a décidé de ne pas donner suite au reste de la demande et d'attendre de pouvoir disposer du rapport de la Commission sur les emplois accordés en 1988 et de la première lecture du Parlement pour en décider au cours de sa deuxième lecture.

\*  
\* \*

Le résultat des travaux du Conseil lors de sa première lecture sont repris dans les tableaux de l'annexe II.

### **3. La lettre rectificative**

En date du 25 octobre (c'est-à-dire 3 mois après l'établissement par le Conseil du projet de budget : 27 juillet 1988 et 2 jours avant la première lecture du projet de budget par le Parlement européen : 27 octobre 1988) la Commission saisit le Conseil d'une lettre rectificative à son avant-projet de budget, en vertu de l'article 12 paragraphe 6 du règlement financier et en raison « d'éléments nouveaux qui n'étaient pas connus au moment de l'établissement de l'APB ».

Pour le volet « recettes » de sa lettre, la Commission se base également sur l'article 16 du règlement n° 2891/77 du Conseil en matière de ressources propres qui prévoit que lorsque l'estimation effectuée par la Commission au mois d'octobre au niveau des perceptions de ressources propres de l'année laisse apparaître des différences importantes par rapport aux prévisions initiales, elles font l'objet d'une lettre rectificative au projet de budget de l'exercice suivant.

Suivant le règlement financier la lettre rectificative doit atteindre le Conseil au moins trente jours avant la première lecture du projet de budget par le Parlement, ce qui n'était pas le cas cette fois-ci. Il est vrai que le règlement financier admet également le dépassement de ces délais « dans des circonstances exceptionnelles ».

Le défaut de délai a obligé le Conseil à procéder pratiquement en même temps à l'examen de la lettre rectificative et du projet de budget amendé et modifié par le Parlement européen. Cette situation n'a nullement facilité les travaux des autorités budgétaires. Nous verrons plus loin comment le Parlement européen a tenté de tenir compte du contenu de cette lettre dans ses travaux de première lecture.

La *lettre rectificative* de la Commission comporte un volet en « recettes » et un volet en « dépenses ».

**Recettes :** La lettre rectificative prévoit un solde provisoire pour l'exercice 1988 d'environ 2 milliards d'ECU provenant d'une augmentation de la réalisation des ressources propres traditionnelles (652 MECU), de soldes TVA d'exercices antérieurs (50 MECU), de l'annulation de crédits FEOGA (1 milliard d'ECU) et de crédits autres (300 MECU). Elle prévoit en outre une augmentation importante des prévisions de ressources propres traditionnelles importantes en 1989 (405 MECU).

**Dépenses :** La lettre rectificative prévoit une diminution des besoins en crédits pour le FEOGA-Garantie en 1989 de 1 373 MECU ; à cela s'ajoute, par voie de conséquence, une réduction des restitutions (Espagne/Portugal) de 72 MECU.

### **4. Projet de budget amendé et assorti de modification par le Parlement européen (27 octobre 1988)**

Les travaux du Parlement européen sur le projet de budget établi par le Conseil ont été placés sous le signe des trois préoccupations principales suivantes :

#### *— respect des perspectives financières*

A part la réticence de certains parlementaires peu nombreux, la très grande majorité des membres de la Commission des budgets et des commissions spécialisées du Parlement ont entendu d'emblée manifester leur claire volonté de respecter les plafonds des perspectives financières *dès la première lecture* par le Parlement. Cette attitude devait dans le chef de ses protagonistes, et singulièrement celui du rapporteur M. Von Der Vring, autoriser l'espoir d'obtenir, en échange, un dialogue approfondi et utile avec l'autre branche de l'autorité budgétaire sur les voies et moyens d'utiliser au mieux les crédits ainsi plafonnés notamment dans le domaine des « autres politiques » qui aux yeux du Parlement ont été traitées comme « parents pauvres » dans l'accord interinstitutionnel.

#### *— Système de protection de politiques prioritaires*

Satisfait de l'application de l'accord interinstitutionnel dans les domaines essentiels couverts par le budget à savoir le FEOGA-Garantie, les Fonds structurels et les politiques à programmes pluriannuels, le Parlement s'est soucié particulièrement de certaines politiques qui selon lui n'ont pas été suffisamment prises en considération par le Conseil appliquant sa « politique » des dépenses non privilégiées. Le Parlement l'a fait de deux manières en favorisant d'abord ces politiques par l'inscription de crédits additionnels et en instituant un système qui aux yeux du Parlement devait lui permettre de corriger certaines de ses inscriptions en deuxième lecture. A cet effet, il a créé



une « réserve opérationnelle » de quelques 50 MECU qui inscrits en « dépenses négatives » devaient le mettre en mesure de doter définitivement de crédits certaines actions dites de « deuxième choix » pour le cas où le Conseil n'aurait pas, au moment de la deuxième lecture par le Parlement, pu créer ou s'engager à créer des bases juridiques pour certaines politiques de première importance, à savoir les politiques du transport, de l'environnement et de l'espace social.

#### — La lettre rectificative

Le Parlement connaissait le contenu de la lettre rectificative de la Commission (du 25 octobre 1988) lorsqu'il a procédé à sa première lecture le 27 octobre 1988. S'il est exact que le Parlement ne peut être saisi que d'une lettre rectificative établie par le Conseil, il est toutefois compréhensible que, averti de modifications importantes intervenues dans le « dossier budgétaire », le Parlement refuse de les ignorer entièrement. C'est ainsi qu'il a pris en compte la diminution des besoins en crédits que la lettre rectificative prévoit pour le FEOGA-Garantie en 1989.

Les traits essentiels de la première lecture par le Parlement peuvent être résumés comme suit :

### A — ÉTATS DES DÉPENSES

Pour les motifs déjà détaillés ci-dessus le Parlement a pu se borner dans sa première lecture à favoriser par rapport au projet du budget du Conseil les domaines : divers social (+ 50 MECU) ; transport (+ 28 MECU en crédits pour engagement et 20 MECU en crédits pour paiement) ; environnement (+ 23,5 MECU en crédits pour engagement et 16,1 MECU en crédits pour paiement) ; marché intérieur (29,8 MECU en crédits pour engagement et 25,7 MECU en crédits pour paiement).

Le Parlement européen a, en particulier, insisté fortement sur l'exigence pour la Communauté de respecter les engagements précis dans le domaine de l'aide alimentaire. Il l'a fait de deux manières : il a d'abord réinscrit une grande partie des crédits de l'avant-projet de budget de la Commission ; il a ainsi ajouté au projet de budget 84,3 MECU en crédits pour engagement et 39,8 MECU en crédits pour paiement, restituant les crédits pratiquement au niveau de l'APB sauf en ce qui concerne l'aide en lait en poudre et en butteroil.

Le Parlement a ensuite souhaité qu'un système de « vases communicants » automatiques soit mis en œuvre entre les chapitres 92 (aide alimentaire) et 29 (article 292 - restitutions aide alimentaire) du budget afin de pouvoir répondre aux fluctuations, au cours de l'exercice, des besoins de crédits sur ces deux chapitres en fonction de l'évolution des prix sur le marché mondial.

Pour le Parlement il est également évident que les tonnage correspondant aux crédits inscrits au moment de l'arrêt du budget et qu'il entend prévoir dans le commentaire doivent être respectés.

### B — ÉTATS DES RECETTES

Le Parlement a introduit un amendement dans sa première lecture en réintroduisant la recette négative figurant à l'APB mais supprimée dans le projet de budget (— 65 MECU) et tendant à rendre possible l'utilisation de cette somme par le budget opérationnel de la CECA.

### 5. Deuxième lecture du projet de budget 1989 par le Conseil en date du 22 novembre 1988

A. Le Conseil a, dans un premier temps, établi la lettre rectificative n° 1/89 au projet de budget comportant l'ensemble des éléments de la lettre rectificative de la Commission qui modifient l'avant-projet de budget.

Ce faisant, le Conseil a accepté d'inscrire dans le budget 1989 des économies considérables dans le domaine politiquement très sensible des dépenses agricoles (environ 3,4 milliards d'ECU pour 1988 et 1989).

Il a toutefois complété cette mesure par la déclaration suivante : « Au cas où la conjoncture l'exigerait au cours de l'exercice 1989, le Conseil, sur proposition de la Commission, prendra les mesures permettant à l'Autorité budgétaire de réajuster les crédits dans les limites des montants prévus au cadre de référence en application de la décision du 24 juin 1988, relative à la discipline budgétaire ».

B. Le Conseil, à la suite de son examen des propositions de modification et des amendements du Parlement européen, a :

#### — dans l'état des dépenses :

— quant aux dépenses obligatoires, rejeté l'ensemble des propositions de modification, sauf celle (n° 566) relative aux « indemnités pour cessation définitive des fonctions » dans le budget administratif de la Commission.

S'agissant en particulier de la proposition n° 576 (FEOGA-Garantie), le Conseil a noté qu'une partie de cette PDM correspond très largement à une partie du volet « dépenses » de la lettre rectificative n° 1/89 ; de ce fait, il a décidé de rejeter cette partie de la PDM, devenue superflète.

Pour ce qui concerne le montant de 200 MECU prévu par le Parlement dans cette même PDM, en augmentation des crédits, le Conseil n'en a pas accepté l'inscription.

Les dépenses obligatoires résultant de la deuxième lecture du Conseil sont en diminution de 1 187 MECU en crédits d'engagement et 1 112 MECU en crédits de paiement par rapport au budget 1988. Pour les seules dépenses du FEOGA-Garantie le montant inscrit par le Conseil (à savoir 26 761 MECU) est inférieur aux perspectives financières de 1 863 MECU.

— quant aux dépenses non obligatoires, notamment accepté l'amendement du Parlement concernant l'effectif de la Commission (218 emplois), et portant inscription du crédit correspondant au chapitre 100 ;

— pris en considération, en partie ou totalement, certaines priorités du Parlement, en particulier en acceptant d'ajouter au projet de budget de sa première lecture :

85,6 MECU en crédits pour engagement et 72,8 MECU en crédits pour paiement répartis entre les PIM (12 MECU en crédits de paiement), transports (20 MECU en crédits d'engagement et 12 MECU en crédits de paiement), domaine social (10 MECU en crédits pour engagement et 11,2 MECU en crédits pour paiement), environnement (7,6 MECU en crédits d'engagement et 3,3 MECU en crédits de paiement) et coopération et développement (33 MECU en crédits pour engagement et 12,4 MECU en crédits pour paiement) dont 17,6 MECU en crédits d'engagement et 0,2 MECU en crédits de paiement au titre de l'aide alimentaire.

En ce qui concerne les amendements (dans le domaine



de transports, social et de l'environnement) que le Parlement avait relevés dans sa résolution en raison d'un défaut de base légale, le Conseil a dû se limiter à constater à cet égard la situation législative telle qu'elle se présente à ce stade.

Pour l'aide alimentaire qui, aux yeux du Parlement, a acquis dans la procédure budgétaire 1989 une place tout à fait particulière, justifiée par les besoins des pays frappés de famine, le Conseil a constaté qu'il ne pouvait accepter le principe d'une garantie de quantités. Il a toutefois pris l'engagement politique d'examiner avec le plus grand soin les propositions dont la Commission le saisirait chaque fois que des difficultés se feraient jour dans ce domaine par la suite de l'évolution des prix sur le marché mondial.

Finalement le projet de budget tel qu'il résulte de la deuxième lecture comporte pour les crédits relatifs aux DNO un montant de 13 623,5 MECU en crédits pour engagement et de 12 078,7 MECU en crédits pour paiement, ce qui par rapport au budget 1988 constitue un taux d'augmentation de respectivement 17,56 % et 19,39 %.

Les travaux du Conseil, pour sa deuxième lecture, ont été sans doute facilités pour les deux raisons suivantes :

— d'abord, l'existence des plafonds et sous-plafonds des perspectives financières a constitué un encadrement respecté par toutes les institutions concernées.

Ensuite, à l'instigation d'une forte majorité, le Conseil a pour sa deuxième lecture, appliqué le principe retenu par le Conseil européen des 11/12 février 1988 selon lequel la progression des « DNO non privilégiées » est égale au taux maximum. En conséquence, le Conseil a limité la progression de ces DNO (c'est-à-dire celles relatives aux catégories 4 (« autres politiques ») et 5 (« remboursement/administration ») des perspectives financières à un taux de 5,68 % pour les crédits d'engagement et 5,48 % pour les crédits de paiement (rappel : le taux statistique est de 5,8 %).

#### — dans l'état des recettes

rejeté l'« amendement » n° 91 par lequel le Parlement avait réinscrit la « recette négative » (— 65 MECU) en vue d'une subvention au budget opérationnel de la CECA.

Sa position usuelle selon laquelle l'état des recettes ne peut pas faire l'objet d'amendements au sens de l'article 203/CEE est assortie d'un deuxième motif selon lequel la formule de la recette négative n'est pas conforme à la décision « ressources propres » du 24 juin 1988.

\*  
\* \*

Le Conseil a finalement approfondi ses vues sur une question d'interprétation assez épineuse : il s'agit de concilier deux normes qui, à première vue, pourraient sembler s'exclure, à savoir d'un côté les dispositions de l'article 203, paragraphe 9, cinquième alinéa selon lesquelles lorsqu'un dépassement du taux « statistique » est exigé, un nouveau taux doit être fixé, en accord par le Conseil et le Parlement et de l'autre côté l'article 15 de l'accord interinstitutionnel du 24 juin 1988 qui précise que « les deux branches de l'autorité budgétaire conviennent d'accepter pour les exercices budgétaires 1988-1992, les taux maximaux d'augmentation des DNO qui procéderont des budgets établis dans la limite des plafonds des perspectives financières ».

Le Conseil a considéré que, dans le respect des traités le nouveau taux devrait être fixé par voie de la co-décision et a chargé son président de procéder aux discussions permettant la fixation d'un nouveau taux d'un commun accord.

\*  
\* \*

Le projet de budget tel qu'il a été établi par le Conseil en deuxième lecture, figure dans ses grandes masses dans les tableaux de l'annexe II.

#### 6. Deuxième lecture du projet de budget par le Parlement européen (12/15 décembre 1988)

Les principales dispositions votées par le Parlement européen au cours de sa session du mois de décembre ont concerné :

##### A — LA LETTRE RECTIFICATIVE

Saisi en bonne et due forme de la lettre rectificative établie par le Conseil (cf. ci-dessus), le Parlement a procédé à une lecture séparée de cette lettre rectificative.

Suivant les mesures prises dans le cadre de sa première lecture au mois d'octobre, le Parlement a procédé par vote en plénière le 13 décembre à une modification de la lettre rectificative, en réinscrivant au titre 2, au poste 2070 : 140 MECU en faveur des petits producteurs de lait et à l'article 295 : 60 MECU, comme aides directes au revenu des petits exploitants.

Afin de permettre au Parlement de boucler l'ensemble de la procédure budgétaire 1989 avant la fin de l'année, le Conseil s'est immédiatement saisi du résultat de cette première (et dernière) lecture (DO) du Parlement de cette partie du budget en confirmant le jour suivant l'entièreté de la lettre rectificative telle qu'il l'avait établie le 22 novembre 1988.

##### B — AUTRES DISPOSITIONS PRISES PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN

— En abondonnant la « réserve opérationnelle » qu'il avait inscrite en première lecture, le Parlement européen a augmenté le projet de budget du Conseil deuxième lecture (en DNO) d'un montant de 224 MECU en crédits pour engagement et de 162 MECU en crédits pour paiement.

Ce faisant, le Parlement a favorisé un certain nombre de lignes qui lui semblent mériter davantage d'intérêt que ne leur paraît attacher le Conseil.

En particulier, dans le domaine de l'aide alimentaire et de la coopération au développement, le Parlement a réinscrit des montants très importants, à savoir 95 MECU en crédits pour engagement et 67,8 MECU en crédits pour paiement. Cette question est restée prioritaire pour le Parlement tout au long de la procédure.

— Dans sa résolution sur le projet de budget modifié par le Conseil, le Parlement, entre autres :

- réclame une solution durable afin d'éviter que le volume de l'aide alimentaire ne soit diminué en fonction de l'évolution des prix et demande qu'un trilogue soit engagé entre les présidents des trois institutions pour dégager une telle solution ;

- renonce en l'absence d'une disposition du Conseil en deuxième lecture, à vouloir dégager les crédits inscrits au chapitre 100 pour les effectifs additionnels de la

Commission ; déclare d'ores et déjà vouloir approuver une demande de virement dès son dépôt par la Commission ;

- convient de souligner qu'il a renoncé au cours de sa deuxième lecture, d'inscrire à l'« état des recettes » la recette négative de 65 MECU (pour la CECA) qu'il avait prévue lors de sa première lecture en suivant ainsi l'APB de la Commission (cf. ci-dessus).

Le président du Conseil, dans son intervention, juste après le vote des amendements et avant le vote de la résolution, et tout en remerciant le Parlement de l'excellente coopération durant toute la procédure budgétaire 1989, et en acceptant la proposition du trilogue concernant l'aide alimentaire, a expressément accepté, au nom du Conseil, et conformément à l'article 203 paragraphe 9, 5<sup>e</sup> alinéa du traité CEE et de l'article 15 de l'accord interinstitutionnel le taux d'augmentation tel qu'il découle des amendements votés par le Parlement.

Le président du Parlement, avant de signer le budget, a dans une intervention conclusive constaté entre autres que le Conseil avait, par l'intermédiaire de son président, et conformément aux dispositions afférentes des traités et de l'accord interinstitutionnel endossé le niveau des dépenses résultant des votes du Parlement comme acceptable.

\*  
\* \*

Le budget 1989 figure, dans ses grandes masses, à l'annexe II.

## Conclusion

I. Le budget 1989 a été arrêté dans les délais prévus par les Traités ; la procédure budgétaire a pu se dérouler selon le calendrier pragmatique accepté de part et d'autre, en dépit des difficultés de dernière minute occasionnées par la lettre rectificative de la Commission et notamment son importance, et le caractère tardif de son dépôt.

La coopération des deux autorités budgétaires a été tout à fait convenable.

II. La procédure 1989 a révélé que la lecture faite par le Conseil et par le Parlement de la disposition de l'article 15 de l'accord interinstitutionnel comme de l'article 203 paragraphe 9, 5<sup>e</sup> alinéa n'est pas identique.

Il pourrait se concrétiser certaines difficultés au cours de la prochaine procédure budgétaire.

III. Les résultats tels qu'ils sont établis dans le budget 1989 paraissent dans le tableau ci-après.

A cet égard, l'on peut relever plus particulièrement les éléments suivants :

a) les crédits prévus pour la FEOGA-Garantie n'augmentent pas dans le budget 1989 ; au contraire ces crédits sont de plus de 739 MECU inférieurs à ceux inscrits dans le budget précédent de 1988 ( - 2,7 % ) ;

b) les crédits correspondant aux dépenses non obligatoires augmentent d'un exercice sur l'autre (budget 1988/1989) de 19,5 % en crédits pour engagement et de 20,9 % en crédits pour paiement.

Parmi ces DNO, celles qui concernent les actions structurelles et les politiques pluriannuelles (catégories 2 et 3 des « perspectives financières ») augmentent de 23 % en crédits pour engagement et de 26 % en crédits pour paiement ; les autres, concernant les « autres politiques » ainsi que l'« administration » ont augmenté de 11 % en crédits pour engagement et 10 % en crédits pour paiement ;

c) les décisions du Conseil aussi bien que celles du Parlement ont respecté pleinement les perspectives financières annexées à l'accord interinstitutionnel, même si au sein du Parlement certaines voix se sont élevées pour en prévoir une révision, notamment en rapport avec les problèmes soulevés dans les domaines de l'aide alimentaire.

Dans la mesure où le plafonnement de la catégorie 4 des perspectives (« autres politiques ») pourrait limiter une éventuelle augmentation des crédits pour l'aide alimentaire (DNO), il y a toutes les raisons de penser que le Parlement invoquera l'article 12 de l'accord interinstitutionnel en vue d'une révision des perspectives financières, révision qui exigera une décision commune des parties à l'accord ;

d) la procédure budgétaire 1989 se termine en laissant officiellement ouvert un problème, celui que le Parlement et la Commission ont dénoncé dans l'aide alimentaire. Dans le cadre de la procédure budgétaire pour 1989 une procédure a été arrêtée d'un commun accord pour l'examen de ce problème, à savoir un trilogue qui devrait s'engager sans retard, probablement à l'initiative de la Commission.



## ANNEXE I

Tableau n° 1 : Comparaison succincte des propositions de la Commission et des conclusions du Conseil européen

Proposition de la Commission (« Réussir l'Acte unique européen » (1))	Conclusions du Conseil européen
<b>A — Politique agricole commune</b>	
<b>1. Adaptation de la PAC à la nouvelle donne internationale</b>	
a) « Stabilisateurs » pour rééquilibrer l'offre et la demande	a) « Stabilisateurs » totalement adoptés dans leur principe à un niveau très voisin des propositions de la Commission.
b) Modulation des prix garantis pour donner un « signal » aux agriculteurs en fonction de l'évolution de leur production	b) Adoption du principe de la modulation automatique des prix. Pour les céréales, le Conseil a retenu un système de réductions cumulatives des prix, alors que la Commission proposait un mécanisme non cumulatif.
c) Plafond global pour la dépense agricole : — base de référence : 27 000 millions d'ECU avec un délai de deux mois pour le paiement des vacances aux États membres (et avec une taxe sur les matières grasses) — « pente » (taux d'accroissement annuel des dépenses du FEOGA, section « garanties ») — 100 % de la croissance annuelle du PNB, en incluant la dépréciation des stocks excédentaires.	c) Plafond global pour la dépense agricole : — 27 500 millions d'ECU avec un délai de deux mois et demi pour le paiement aux États membres (pas de taxe sur les matières grasses en 1988-1989). — 80 % du PNB, sans prendre en compte la dépréciation des stocks, mais en incluant une partie du programme de « gel de terres ». — ce qui revient en fait à 74 % de la croissance annuelle du PNB.
d) Dépréciation des stocks excédentaires existants et à venir ; à l'intérieur du plafond global ( <i>guideline</i> )	d) Adopté. Les stocks existants pour un montant de 6,8 millions d'ECU sont en dehors de la <i>guideline</i> pour les cinq ans à venir ; les nouveaux stocks entrent dans la <i>guideline</i> .
c) Réserve monétaire	c) Adoptée dans sa version modifiée par la Commission.
<b>2. Développement rural et maintien de l'agriculture familiale</b>	
a) Aide au revenu des petits agriculteurs	a) Adoptée avec une dotation budgétaire ; le Conseil doit adopter les mesures appropriées avant le 1 <sup>er</sup> juillet 1988.
b) Augmentation importante de la dotation du FEOGA, section « Orientation ».	b) Adoptée (voir ci-dessous les fonds structurels).
c) « Gel des terres »	c) Adopté, en addition aux propositions originelles de la Commission.
<b>B — Fonds structurels ayant un impact économique réel</b>	
1. Rationalisation des interventions orientées sur cinq objectifs prioritaires	1. Adoptée
2. Concentration sur les régions en retard de développement	2. Adoptée et renforcée.
3. Passage du système actuel des projets administrés par les États membres à des programmes élaborés en « partenariat » entre la Commission, les États membres et les régions	3. Adopté.
4. Doublement des moyens budgétaires de 1987 à 1992	4. Adopté : doublement de l'ensemble des fonds d'ici à 1993 (et d'ici à 1992 pour l'objectif n° 1, c'est-à-dire les régions en retard).
<b>C — Des ressources budgétaires suffisantes, stables et garanties</b>	
1. Plafond global : 1,4 % du PNB pour les crédits d'engagement, ce qui implique 1,3 % pour les crédits de paiement, y compris la correction budgétaire en faveur du Royaume-Uni et le FED (0,11 % du PNB)	1. 1,3 % du PNB en crédits d'engagement ; 1,2 % du PNB en crédits de paiement ; non compris la correction britannique et le FED. Donc, résultat équivalent à la proposition de la Commission.
2. Structure des ressources : 1 % de TVA + ressource additionnelle fondée sur la différence entre le PNB et l'assiette TVA (assiette complémentaire) (→ point 1.1.11)	2. 1,4 % TVA + clé PNB, c'est-à-dire le même principe de proportionnalité par rapport à la richesse relative des États membres, mais avec un effet redistributif moins marqué. Système tenant compte de la situation des États membres pour lesquels la consommation finale représente un pourcentage élevé par rapport au PNB (→ point 1.1.11).
3. Suppression du remboursement forfaitaire de 10 % pour les frais de collecte des ressources propres traditionnelles	3. Non adopté, mais les frais de collecte sont déduits du montant des ressources, de telle sorte qu'ils n'interviennent pas dans la fixation du plafond des ressources.

*Suite Annexe I*

D — Discipline budgétaire

1. <i>Guideline</i> (plafond global) pour les dépenses agricoles, avec la mise en œuvre des moyens nécessaires pour la respecter	1. Adoptée
2. Amélioration de la procédure budgétaire :	2. Adoption des perspectives financières. Possibilité :
a) sous-plafonds annuels	• soit d'un accord Conseil-Parlement sur la discipline budgétaire et les perspectives financières couvrant les dépenses pour cinq ans
b) perspectives financières annuelles	• soit d'une décision unilatérale du Conseil sur la discipline budgétaire avec des sous-plafonds annuels
c) accord interinstitutionnel	
3. Révision générale des règles de gestion du budget	3. Adoptée. Principe d'annualité renforcé (limitant le report des crédits d'une année sur l'autre). Accord pour réviser les règles financières avant la fin de l'année.
4. Amélioration du suivi des actions budgétaires	4. Compétence de la Commission

E — Déséquilibre budgétaire

1. Montant de la compensation britannique : « clé verte » tenant compte des effets de la quatrième ressource.	1. Système de Fontainebleau modifié pour tenir compte des effets de la quatrième ressource
2. Contribution au financement de la compensation britannique : selon la prospérité relative des États membres	2. Contribution au financement sur la base d'une clé PNB, avec des modalités particulières pour l'Allemagne, d'une part, et pour l'Espagne et le Portugal, d'autre part.

Tableau n° 2 : Évolution de la structure des ressources

Système actuel (plafond TVA)	Propositions de la Commission (plafond PNB)	Conclusions du Conseil européen (plafond PNB)
a) Ressources propres traditionnelles (environ 1/3 des ressources) — prélèvements agricoles — droits de douane  b) TVA : Nominale 1,4 % de TVA, mais en réalité 1,25 %, car la compensation britannique est financée dans l'enveloppe TVA. Les États membres dont la consommation finale est relativement élevée versent proportionnellement davantage.	a) Ressources propres traditionnelles  b) 1 % réel de TVA  c) Assiette complémentaire basée sur la différence entre le PNB et la TVA  La structure des ressources devient proportionnelle à la richesse nationale, puisque les troisième et quatrième ressources, considérées conjointement, sont fondées sur le PNB.	a) Ressources propres traditionnelles (moins 10 % pour les frais de collecte)  b) 1,4 % de la TVA, y compris la compensation britannique, ce qui revient à un taux effectif de 1,25 % de la TVA  c) PNB : système moins proportionnel à la richesse nationale que dans la proposition de la Commission, car la TVA est prise en compte deux fois (d'abord dans le prélèvement TVA, ensuite en tant que composante du PNB)  aussi  d) Mesure spéciale pour les États membres dont la consommation finale est relativement élevée (pour ceux d'entre eux dont la TVA représente plus de 55 % du PNB, écartement à ce niveau et application du prélèvement TVA sur cette base)  Ce système a pour effet de limiter l'impact de la TVA dans la contribution aux ressources communautaires et donc d'accroître proportionnellement l'impact de la contribution PNB



PROCEDURE 1989  
VENTILATION PAR CATEGORIE  
DES PERSPECTIVES FINANCIERES  
"DEPENSES TOTALES"

	Budget 1988 Engagements	Budget 1988 Paielements	APB 1989/R Engagements	APB 1989/R Paielements	PB/R 1e lect) Engagements	PB/R 1e lect) Paielements	PE (1e lect) Engagements	PE (1e lect) Paielements	PB (2e lect) Engagements	PB (2e lect) Paielements	Budget 1989 Engagements	Budget 1989 Paielements
1. FEOGA GARANTIE (DO) (y compris partie set aside)	27,500,000,000	27,500,000,000	26,837,000,000	26,837,000,000	26,761,000,000	26,761,000,000	27,037,000,000	27,037,000,000	26,761,000,000	26,761,000,000	26,761,000,000	26,761,000,000
2. ACTIONS STRUCTURELLES												
A. FEOGA Orientation	1,130,700,000	1,152,600,000	1,413,000,000	1,384,000,000	1,413,000,000	1,369,000,000	1,413,000,000	1,384,000,000	1,413,000,000	1,369,000,000	1,413,000,000	1,369,000,000
B. Set aside/Aide rev. (ch. 39)	0	0	80,000,000	80,000,000	80,000,000	80,000,000	80,000,000	80,000,000	80,000,000	80,000,000	80,000,000	80,000,000
C. FEDER	3,684,000,000	2,980,000,000	4,495,000,000	3,920,000,000	4,495,000,000	3,920,000,000	4,495,000,000	3,920,000,000	4,495,000,000	3,920,000,000	4,495,000,000	3,920,000,000
D. PEDIP (553)	100,000,000	50,000,000	100,000,000	80,000,000	103,500,000	80,000,000	103,500,000	80,000,000	103,500,000	80,000,000	103,500,000	80,000,000
E. FSE	2,865,640,000	2,600,000,000	3,387,000,000	2,970,000,000	3,387,000,000	2,950,000,000	3,387,000,000	2,950,000,000	3,387,000,000	2,950,000,000	3,387,000,000	2,950,000,000
TOTAL ACTIONS STRUCT.	7,780,340,000	6,782,600,000	9,475,000,000	8,434,000,000	9,478,500,000	8,399,000,000	9,478,500,000	8,414,000,000	9,478,500,000	8,399,000,000	9,478,500,000	8,399,000,000
3. POLIT. FLURIANNUELLES												
A. PIN (550 a 552)	134,000,000	86,000,000	254,000,000	255,000,000	254,000,000	243,000,000	254,000,000	255,000,000	254,000,000	255,000,000	254,000,000	255,000,000
B. Recherche (ch. 73 - FC)	1,022,572,000	827,821,000	1,374,692,000	1,117,200,000	1,328,842,000	1,105,000,000	1,377,792,000	1,116,100,000	1,326,842,000	1,104,200,000	1,365,292,000	1,116,100,000
TOTAL POLIT. FLURIANN.	1,156,572,000	913,821,000	1,628,692,000	1,372,200,000	1,582,842,000	1,348,000,000	1,631,792,000	1,371,100,000	1,580,842,000	1,359,200,000	1,619,292,000	1,371,100,000
4. AUTRES POLITIQUES												
A. Domaine agri (ch. 38)	70,866,000	69,406,000	86,000,000	83,000,000	83,050,000	80,661,100	91,350,000	88,839,500	84,850,000	82,361,100	86,350,000	83,350,000
B. Divers regio. (ch. 54,554)	17,200,000	14,300,000	30,200,000	33,100,000	26,700,000	30,291,400	41,500,000	43,567,300	26,700,000	30,291,400	36,300,000	38,567,300
C. Divers social (ch.63,64,69)	179,937,100	171,667,100	219,640,000	228,740,000	207,466,000	215,349,400	256,961,000	265,371,000	217,416,000	226,516,000	237,961,000	246,371,000
D. Transports (ch. 58)	71,110,000	71,110,000	67,350,000	37,350,000	44,400,000	22,400,000	72,350,000	42,350,000	65,650,000	35,650,000	67,350,000	37,350,000
E. Environnement (ch. 66)	33,209,500	32,909,500	43,285,000	38,685,000	24,850,000	25,318,700	48,385,000	41,410,400	32,500,000	28,605,400	43,985,000	37,010,400
F. Info./Culture (ch. 67)	40,700,000	40,700,000	38,330,000	36,330,000	31,630,000	29,997,000	37,980,000	35,980,000	34,330,000	32,330,000	37,980,000	35,980,000
G. Pêche (titre 4)	337,066,000	281,046,000	361,100,000	395,600,000	360,700,000	378,880,200	361,240,000	392,740,000	360,800,000	387,304,200	361,240,000	389,240,000
H. Energie (ch. 70-71)	130,140,000	111,140,000	137,830,000	125,830,000	134,780,000	120,167,600	137,080,000	121,600,300	135,480,000	120,467,600	137,080,000	121,600,300
I. Recherche (hors FC)	52,628,000	87,854,000	75,290,000	83,350,000	72,490,000	77,469,100	76,090,000	80,404,100	74,090,000	78,223,800	76,090,000	80,404,100
J. Imm./marche int. (ch.75 a 79)	155,023,800	126,783,800	185,865,600	152,837,600	151,699,550	121,650,600	181,507,600	147,306,100	160,571,300	129,585,000	177,293,300	143,091,800
K. Developpement (titre 9)	1,072,797,900	870,497,900	1,303,207,000	1,084,907,000	1,110,017,000	950,572,400	1,249,507,000	1,039,895,700	1,143,027,000	963,014,000	1,240,507,000	1,031,629,500
L. Reserve (ch. 101)	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	0	0	0	0	0	0	0
M. Reserve (ch. 103)	0	0	0	0	0	0	-51,804,300	-46,604,300	0	0	0	0
TOTAL AUTRES POLITIQUES	2,165,678,300	1,882,414,300	2,553,097,600	2,304,729,600	2,247,782,550	2,052,757,500	2,502,146,300	2,252,860,100	2,335,414,300	2,114,348,500	2,502,136,300	2,244,594,400
5. REMBOURS./ADMINISTRATION												
A. Rembours./stocks (titres-DO)	3,774,370,074	3,774,370,074	2,920,211,374	2,920,211,374	2,903,444,584	2,903,444,584	2,951,579,857	2,951,579,857	2,906,702,330	2,906,702,330	2,912,073,930	2,912,073,930
B. Partie A Cion	1,271,382,895	1,271,382,895	1,425,613,048	1,425,613,048	1,371,022,286	1,371,022,286	1,416,392,186	1,416,392,186	1,396,751,286	1,396,751,286	1,416,392,186	1,416,392,186
C. Autres institutions	695,808,255	695,808,255	750,029,250	750,029,250	731,660,185	731,660,185	733,639,069	733,639,069	732,683,365	732,683,365	733,639,069	733,639,069
TOTAL REMBOURS./ADMINISTRATION	5,741,561,224	5,741,561,224	5,095,853,672	5,095,853,672	5,006,127,055	5,006,127,055	5,101,611,112	5,101,611,112	5,036,136,981	5,036,136,981	5,062,105,185	5,062,105,185
6. RESERVE MONETAIRE (DO)	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
TOTAL GENERAL	45,344,151,524	43,820,396,524	46,589,643,272	45,043,783,272	46,076,251,605	44,566,884,555	46,751,049,412	45,176,571,212	46,191,893,281	44,669,685,481	46,423,033,485	44,837,799,585

ANNEXE II

PROCEDURE 1989  
VENTILATION PAR CATEGORIE  
DES PERSPECTIVES FINANCIERES  
"DEPENSES TOTALES"

	Diff. B89/PE1	Diff. B89/PE1	en %	en %	Diff. B89/PB2	Diff. B89/PB2	en %	en %	Diff. B89/APBr	Diff. B89/APBr	en %	en %
	Engagements	Paiements	Engag.	Paiem.	Engagements	Paiements	Engag.	Paiem.	Engagements	Paiements	Engag.	Paiem.
1. FEODA GARANTIE (DO)	-276,000,000	-276,000,000	-1.02	-1.02	0	0	.00	.00	-76,000,000	-76,000,000	-1.28	-1.28
(y compris partie set aside)	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
2. ACTIONS STRUCTURELLES	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
A. FEODA Orientation	0	-15,000,000	.00	-1.08	0	0	.00	.00	0	-15,000,000	.00	-1.08
B. Set aside/Aide rev. (ch. 39)	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
C. FEDER	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
D. PEDIP (553)	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	3,500,000	0	3.50	.00
E. FSE	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	-20,000,000	.00	-1.67
TOTAL ACTIONS STRUCT.	0	-15,000,000	.00	-1.18	0	0	.00	.00	3,500,000	-35,000,000	.04	-1.41
3. POLIT. PLURIANNUELLES	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
A. PIM (550 a 552)	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
B. Recherche (ch. 73 - FC)	-12,500,000	0	-1.91	.00	38,450,000	11,900,000	2.90	1.08	-9,400,000	-1,100,000	-1.68	-1.10
TOTAL POLIT. PLURIANN.	-12,500,000	0	-1.77	.00	38,450,000	11,900,000	2.43	.88	-9,400,000	-1,100,000	-1.58	-1.08
4. AUTRES POLITIQUES	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
A. Domaine agri (ch. 38)	-5,000,000	-5,489,500	-5.47	-6.18	1,500,000	988,900	1.77	1.20	350,000	350,000	.41	.42
B. Divers regio. (ch. 54,554)	-5,200,000	-5,000,000	-12.53	-11.48	9,600,000	8,275,900	35.96	27.32	6,100,000	5,467,300	20.20	16.52
C. Divers social (ch.63,64,69)	-19,000,000	-19,000,000	-7.39	-7.16	20,545,000	19,855,000	9.45	8.77	18,321,000	17,631,000	8.34	7.71
D. Transports (ch. 58)	-5,000,000	-5,000,000	-6.91	-11.81	1,700,000	1,700,000	2.59	4.77	0	0	.00	.00
E. Environnement (ch. 66)	-4,400,000	-4,400,000	-9.09	-10.63	11,485,000	8,405,000	35.34	29.38	700,000	-1,674,600	1.62	-4.33
F. Info./Culture (ch. 67)	0	0	.00	.00	3,650,000	3,650,000	10.63	11.29	-350,000	-350,000	-.91	-.96
G. Pêche (titre 4)	0	-3,500,000	.00	-.89	440,000	1,935,800	.12	.50	140,000	-6,360,000	.04	-1.61
H. Energie (ch. 70-71)	0	0	.00	.00	1,600,000	1,132,700	1.18	.94	-750,000	-4,229,700	-.54	-3.36
I. Recherche (hors FC)	0	0	.00	.00	2,000,000	2,180,300	2.70	2.79	800,000	-2,945,900	1.06	-3.53
J. Imm./marché int. (ch.75 a 79)	-4,214,300	-4,214,300	-2.32	-2.86	16,722,000	13,506,800	10.41	10.42	-8,572,300	-9,745,800	-4.61	-6.38
K. Développement (titre 9)	-9,000,000	-8,265,200	-1.72	-1.79	97,480,000	68,615,500	8.53	7.13	-62,700,000	-53,277,500	-4.81	-4.91
L. Reserve (ch. 101)	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	-5,000,000	-5,000,000	-100.00	-100.00
M. Reserve (ch. 103)	51,804,300	46,604,300	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
TOTAL AUTRES POLITIQUES	-10,000	-8,265,700	.00	-.37	166,722,000	130,245,900	7.14	6.16	-50,961,300	-60,135,200	-2.00	-2.61
5. REMBOURS./ADMINISTRATION	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
A. Rembours./stocks (titre8-DO)	-39,505,927	-39,505,927	-1.34	-1.34	5,371,600	5,371,600	.18	.18	-8,137,444	-8,137,444	-.28	-.28
B. Partie A Clon	0	0	.00	.00	19,640,900	19,640,900	1.41	1.41	-9,220,862	-9,220,862	-.65	-.65
C. Autres institutions	0	0	.00	.00	955,704	955,704	.13	.13	-16,390,181	-16,390,181	-2.19	-2.19
TOTAL REMBOURS./ADMINISTRATION	-39,505,927	-39,505,927	-.77	-.77	25,968,204	25,968,204	.52	.52	-33,748,487	-33,748,487	-.66	-.66
6. RESERVE MONETAIRE (DO)	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00	0	0	.00	.00
TOTAL GENERAL	-328,015,927	-338,771,627	-.70	-.75	231,140,204	168,114,104	.50	.38	-166,609,787	-205,983,687	-.36	-.46

(Suite de l'annexe II)

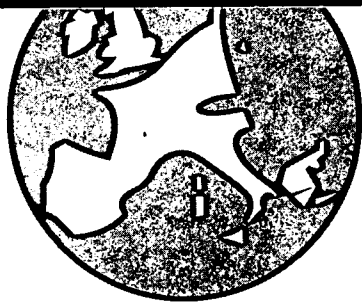




(Suite de l'annexe II)

PROCEDURE 1989  
VENTILATION PAR CATEGORIE  
DES PERSPECTIVES FINANCIERES  
"DEPENSES TOTALES"

	Diff. B89/B88 Engagements	Diff. B89/B88 Paielements	en % Engag.	en % Paie.
1. FEOGA GARANTIE (DO)	-739,000,000	-739,000,000	-2.69	-2.69
(y compris partie set aside)	0	0	.00	.00
	0	0	.00	.00
2. ACTIONS STRUCTURELLES	0	0	.00	.00
	0	0	.00	.00
A. FEOGA Orientation	282,300,000	216,400,000	24.97	18.77
B. Set aside/Aide rev. (ch. 39)	80,000,000	80,000,000	.00	.00
C. FEDER	811,000,000	940,000,000	22.01	31.54
D. PEDIP (553)	3,500,000	30,000,000	3.50	60.00
E. FSE	521,360,000	350,000,000	18.19	13.46
	0	0	.00	.00
TOTAL ACTIONS STRUCT.	1,698,160,000	1,616,400,000	21.83	23.83
	0	0	.00	.00
3. POLIT. PLURIANNUELLES	0	0	.00	.00
	0	0	.00	.00
A. PIM (550 a 552)	120,000,000	169,000,000	89.55	196.51
B. Recherche (ch. 73 - PC)	342,720,000	288,279,000	33.52	34.82
	0	0	.00	.00
TOTAL POLIT. PLURIANN.	462,720,000	457,279,000	40.01	50.04
	0	0	.00	.00
4. AUTRES POLITIQUES	0	0	.00	.00
	0	0	.00	.00
A. Domaine agri (ch. 38)	15,484,000	13,944,000	21.85	20.09
B. Divers regio. (ch. 54,554)	19,100,000	24,267,300	111.05	169.70
C. Divers social (ch.63,64,69)	58,023,900	74,703,900	32.25	43.52
D. Transports (ch. 58)	-3,760,000	-33,760,000	-5.29	-47.48
E. Environnement (ch. 66)	10,775,500	4,100,900	32.45	12.46
F. Info./Culture (ch. 67)	-2,720,000	-4,720,000	-6.68	-11.60
G. Peche (titre 4)	24,174,000	108,194,000	7.17	38.50
H. Energie (ch. 70-71)	6,940,000	10,460,300	5.33	9.41
I. Recherche (hors PC)	23,462,000	-7,449,900	44.58	-8.48
J. Inn./marche int. (ch.75 a 79)	22,269,500	16,308,000	14.37	12.86
K. Developpement (titre 9)	167,709,100	161,131,600	15.63	18.51
L. Reserve (ch. 101)	-5,000,000	-5,000,000	-100.00	-100.00
M. Reserve (ch. 103)	0	0	.00	.00
TOTAL AUTRES POLITIQUES	336,458,000	362,180,100	15.54	19.24
	0	0	.00	.00
5. REMBOURS./ADMINISTRATION	0	0	.00	.00
	0	0	.00	.00
A. Rembours./stocks (titre8-DO)	-862,296,144	-862,296,144	-22.85	-22.85
B. Partie A Cion	145,009,291	145,009,291	11.41	11.41
C. Autres institutions	37,830,814	37,830,814	5.44	5.44
	0	0	.00	.00
TOTAL REMBOURS./ADMINISTRATION	-679,456,039	-679,456,039	-11.83	-11.83
	0	0	.00	.00
6. RESERVE MONETAIRE (DO)	0	0	.00	.00
	0	0	.00	.00
TOTAL GENERAL	1,078,881,961	1,017,403,061	2.38	2.32



# 1988-1989 : NAISSANCE ET PREMIERS PAS D'UNE NOUVELLE MÉCANIQUE BUDGÉTAIRE

Michel VERSCHRAEGEN (\*)

*Administrateur à la Commission des Communautés européennes*

## Introduction

Février 1988 : l'Acte unique est en vigueur depuis quelques mois, la date « magique » du 31 décembre 1992 fait la une de tous les journaux, le grand marché intérieur attire ou fait peur, la Communauté lance des nouvelles politiques pleines d'avenir. En un mot, la construction européenne est relancée !

Mais il y a l'envers du décor : financièrement, depuis déjà cinq ans, la Communauté vitote dans l'angoisse d'une faillite prochaine. Les ressources propres fixées par le Conseil européen de Fontainebleau en 1984 (1) ne suffisent plus à financer toutes les activités politiques, économiques et sociales.

Les budgets annuels, ric-rac et contestés, ne sont maintenus en équilibre qu'au prix d'expédients de plus en plus diversifiés et illusoire : surévaluations des stocks agricoles, avances des États membres, reports de crédits, décalage entre crédits d'engagement et de paiement, etc. Pour ce qui concerne le budget 1988, la situation est encore plus grave : l'année 1987 s'est terminée sans que le Conseil ait pu seulement arrêter le projet de budget.

## I. — La nouvelle mécanique budgétaire

### 1. Le Conseil européen de février 1988

Dans la nuit du 12 au 13 février, les Douze, réunis à Bruxelles sous la présidence du chancelier Kohl, sont parvenus à un accord global sur l'avenir financier de la Communauté.

Il était temps, car les mauvaises pratiques qui masquaient, depuis 1983, le déficit du budget communautaire ne pouvaient plus faire illusion. L'accord reprend l'essentiel des propositions exprimées par la Commission, un an plus tôt, dans sa communication « Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe » (2).

Presque toutes les idées du « paquet Delors » sont reprises : un nouveau système de ressources propres, qui assure à la Communauté une période de sécurité budgétaire pour cinq ans, la maîtrise de la dépense agricole ; le privilège accordé aux actions structurelles et à la recherche, de nouvelles règles de gestion « disciplinée » du budget.

Au matin du 13 février, l'Europe se réveille un peu moins dépendante du coût de la politique agricole commune, et un peu plus solidaire. Les orientations du Conseil européen illustrent déjà les deux préoccupations majeures,

(1) Le système des ressources propres décidé à Fontainebleau comprenait trois types de recettes, droits de douane et prélèvements agricoles (environ un tiers au total) et l'appel au titre de la TVA, plafonné au taux maximum de 1,4 % (environ deux tiers du total).

(2) COM (87) 100 final. Cette communication doit être lue en parallèle avec le « rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le financement du budget de la Communauté », qui détaille les aspects strictement financiers et budgétaires des propositions de la Commission (COM(87) 101 final).

(\*) Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

complémentaires, des prochaines années : limiter l'augmentation des dépenses agricoles et favoriser la cohésion économique et sociale dans la Communauté.

Elles sont concrétisées par une série de décisions intervenues au mois de juin, qui donnent naissance à une nouvelle mécanique budgétaire (3).

## 2. Les décisions de juin 1988

Trois mots peuvent résumer la nouvelle donne budgétaire : sécurité, rigueur, solidarité.

Voici, sans entrer dans les détails, une illustration de chacun de ces trois aspects :

*a) plus de sécurité : le nouveau système de ressources propres (4)*

Le système de Fontainebleau était arrivé à épuisement dès 1985 (5). Le nouveau assure des ressources stables et suffisantes à la Communauté jusqu'à l'exercice 1992 inclus.

L'originalité de la décision est double :

- d'une part, elle fixe un plafond de ressources exprimé, pour chaque année de 1988 à 1992, en pourcentage du PNB total de la Communauté (à titre d'exemple : 1,17 % pour 1989 ; 1,20 % pour 1992) ;

- d'autre part, elle crée une nouvelle ressource, fondée sur une assiette complémentaire qui représente la somme des PNB des États membres au prix du marché.

Cette quatrième ressource s'ajoute à celles déjà existantes (6), et devient la recette variable, calculée pour couvrir la totalité des dépenses, en complément de celles-là.

Par ailleurs, une correction des déséquilibres budgétaires reste accordée au Royaume-Uni, moyennant quelques changements d'ordre technique par rapport au système de Fontainebleau (7).

Le budget 1989 sera le premier entièrement financé par le nouveau système de ressources propres (8).

*b) plus de rigueur : la décision du Conseil concernant la discipline budgétaire (9)*

Cette décision vise à « soumettre l'utilisation des ressources propres de la Communauté à une discipline efficace et juridiquement contraignante, parallèlement aux

efforts entrepris par les États membres en ce qui concerne leur propre budget » (10).

Elle est avant tout destinée à assurer la maîtrise des dépenses liées à la garantie des marchés agricoles.

Suite à cette décision, le taux d'accroissement des dépenses du FEOGA section « Garantie » ne pourra dépasser, entre 1988 et une année donnée, 74 % du taux de croissance du PNB de la Communauté au cours de la même période. (C'est ce que l'on appelle la « ligne directrice » ou « guideline » agricole).

La même décision crée également une réserve monétaire (1000 millions d'ECU) lui sont affectés chaque année, hors guideline) destinée à permettre de faire face aux mouvements significatifs et imprévus de la parité ECU/dollar (11).

Dans le sens de la rigueur, le Conseil a également arrêté un règlement modifiant le règlement financier de 1977 (12), qui vise notamment à renforcer l'exécution annuelle du budget et, partant, la transparence et la vérité budgétaires.

Le règlement supprime pratiquement toute possibilité de reporter des crédits dissociés d'une année à la suivante, sauf dans des cas exceptionnels. A condition qu'elle respecte les critères énumérés par le règlement (13), la Commission dispose dorénavant du pouvoir de décision de tels reports, à charge d'en informer l'autorité budgétaire au plus tard le 15 mars.

*c) plus de solidarité : le nouveau règlement concernant les missions des fonds à finalité structurelle (14)*

Du point de vue financier, ce règlement concrétise le souhait du Conseil européen d'apporter, pendant les prochaines années, un effort tout particulier au renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté. Il prévoit que les crédits d'engagement pour les trois fonds structurels (15) sont doublés, en termes réels, en 1993 par comparaison avec 1987.

Il dispose également qu'un effort significatif de concentration des ressources budgétaires est consenti en faveur des régions en retard de développement (couvertes par l'objectif n° 1).

## 3. L'accord interinstitutionnel et les perspectives financières 1988-1992 (16)

Les conclusions du Conseil européen de février prévoyaient que le Conseil s'efforcerait de convenir avec le

(3) L'ensemble de ces décisions est publié au JO n° L 185 du 15.7.1988.

(4) Décision du Conseil du 24.6.1988 (88/376), JO n° L 185 du 15.7.88, p. 24.

(5) Dès 1986, le taux de TVA nécessaire pour financer les charges réelles du budget était de 1,60 % (voir rapport de la Commission sur le financement du budget, précité, p. 24).

(6) Droits de douane (y compris dorénavant sur les produits relevant du traité CECA) ; prélèvements agricoles et cotisations « sucre » ; appel au titre de la TVA (le taux est fixé à 1,4 % ; l'assiette est écartée au niveau de 55 % du PNB des États membres).

(7) Voir l'article 4 de la décision.

(8) Signalons qu'au moment de la rédaction du présent article, la décision du Conseil du 24 juin 1988 n'était pas encore entrée en application trois États membres (France, Italie et Luxembourg) n'ayant pas, au 31 décembre 1988, transmis les instruments de ratification. Cette situation est due à des retards de procédure.

(9) Décision du Conseil du 24.6.88 (88/377). JO L 185 du 15.7.88, p. 29.

(10) Premier considérant de la décision.

(11) Voir article 10 de la décision.

(12) R. 2049/88 du Conseil, du 24.6.88. JO L 185 du 15.7.88, p. 3.

(13) Voir l'article premier paragraphe 2 du règlement, qui modifie l'article 6 paragraphe 2 du règlement de 1977.

(14) R. 2052/88 du Conseil, du 24.6.88. JO L 185 du 15.7.88, p. 9.

(15) Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE) et Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation (FEOGA-O.).

(16) Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. JO n° L 185 du 15.7.88, p. 33. Pour l'exégèse de ce texte, voir la note de William Nicoll au RMC n° 319 juillet-août 1988, pp. 373 et suivantes.



TABLEAU N° 1  
LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES JOINTES A L'AII

N° L 185/36		Journal officiel des Communautés européennes				15.7.88
Perspectives financières						
Crédits d'engagement						
(en millions d'ECU - prix 1988)						
	1988	1989	1990	1991	1992	
1. FEOGA-garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600	
2. Actions structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450	
3. Politiques à dotation pluriannuelle (PIM, recherche) (1)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400	
4. Autres politiques	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800	
dont DNO	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970	
5. Remboursements et administration	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550	
dont déstockage	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400	
6. Réserve monétaire (2)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	
Total	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800	
dont (3) Dépenses obligatoires	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400	
Dépenses non obligatoires	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400	
Crédits de paiement nécessaires	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100	
dont (3) Dépenses obligatoires	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110	
Dépenses non obligatoires	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990	
Crédits de paiement en % du PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17	
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	
Ressources propres nécessaires en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20	

(1) Le chapitre F sur les provisions budgétaires du Conseil européen donne un montant de 2,4 milliards d'ECU (prix de 1988) pour les politiques à dotations pluriannuelles à l'horizon 1992. Les politiques en question sont la recherche et le développement et les programmes intégrés méditerranéens. Seules les dépenses pour lesquelles il existe une base juridique peuvent être financées sous cette ligne budgétaire. L'actuel programme-cadre fournit, en ce qui concerne les dépenses de recherche, une base juridique pour un montant de 863 millions d'ECU (en prix courants) en 1992.

Le règlement relatif aux programmes intégrés méditerranéens fournit une base juridique pour un montant estimatif de 300 millions d'ECU en 1992 (prix courants).

Les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à respecter le principe selon lequel tout crédit supplémentaire dans le cadre de ce plafond, pour 1990, 1991 et 1992, nécessitera une révision de l'actuel programme-cadre ou, avant la fin de 1991, une décision sur un nouveau programme-cadre, fondée sur une proposition de la Commission conformément aux dispositions législatives de l'article 130 Q de l'Acte unique européen.

(2) Définie en prix courants.

(3) Sur la base de la classification proposée par la Commission dans l'avant-projet de budget pour 1989. La décision nécessaire de l'autorité budgétaire sera mise en œuvre à titre d'ajustement technique conformément au paragraphe 9 de l'accord.

Parlement des moyens de mettre en œuvre ces décisions pendant toute la période 1988-1992.

Cet accord, signé par les présidents des trois institutions le 29 juin, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet.

Les perspectives financières qui lui sont jointes (voir tableau n° 1) sont au centre de la nouvelle mécanique budgétaire. Toute la réforme financière de 1988 apparaît dans ce petit tableau.

Les perspectives mettent en évidence, année par année, les priorités politiques, économiques et sociales de la Communauté, et apportent la garantie d'une évolution ordonnée des dépenses, tant en crédits d'engagement que de paiement.

Les montants retenus traduisent d'une part le nouvel équilibre, au sein du budget, entre les dépenses obligatoires (DO) et non obligatoires (DNO), au bénéfice de celles-ci (17), et, d'autre part, le privilège accordé aux actions structurelles et aux politiques à dotation pluriannuelle (programmes intégrés méditerranéens et programme-cadre de recherche et développement technologique).

(17) Les DNO doivent progresser de 25 % du total dans le budget 1988 à près de 37 % dans le budget 1992.

Tout le pari de la Commission, qui est devenu celui de la Communauté toute entière, est là : « mettre le paquet » sur les DNO qualifiées de « privilégiées » pendant les quatre prochaines années.

Sous réserve des procédures d'ajustement technique et de révision prévues par l'accord lui-même, les trois institutions ont reconnu que les objectifs financiers figurant dans les perspectives représentaient des plafonds de dépenses contraignants pour la Communauté.

La préfixation, en amont de la procédure budgétaire, des grandes masses de dépenses rendra celle-ci plus facile et plus sereine que les années précédentes.

## II. — La fin de la procédure budgétaire 1988

Le succès du Conseil européen de février a eu une conséquence immédiate : la reprise de la procédure budgétaire 1988, dont voici le résumé des ultimes péripéties.

Malgré tous les efforts de la présidence danoise, l'année 1987 s'est achevée sans que le Conseil ne parvienne à arrêter le projet de budget pour l'exercice 1988 (18), ce qui était une regrettable « première »\* dans l'histoire de la Communauté.

Les principales divergences entre les Douze concernaient surtout l'évolution des dépenses agricoles et le nouveau régime de ressources propres.

Quelques jours après la réussite du Conseil européen, le Conseil « budgets » a pu résoudre toutes les difficultés en matière de dépenses.

L'impossibilité d'arriver à une position unanime au sujet du financement de la correction des déséquilibres budgétaires (la compensation en faveur du Royaume-Uni) l'a cependant contraint à ajourner ses travaux une nouvelle fois.

Cette dernière difficulté aplanie, le Conseil a arrêté le projet de budget, en première lecture, le 7 mars.

A l'occasion de sa première lecture, du 11 au 14 avril, le Parlement a rétabli, dans la plupart des domaines, les crédits proposés par la Commission dans son avant-projet de budget.

Le Conseil a effectué sa deuxième lecture le 28 avril.

En deuxième lecture, du 16 au 20 mai, le Parlement a adopté tous les amendements qu'il avait déjà votés un mois plus tôt, ce qui l'a conduit à dépasser sensiblement le taux maximum d'augmentation des DNO.

En vue d'éviter un nouveau conflit, le président du Conseil « budgets », M. Tietmeyer, que le Conseil avait habilité à cet effet le 28 avril, a accepté les amendements et fixé le nouveau TMA qui en résulte.

Finalement, le budget a été définitivement arrêté le 1<sup>er</sup> juin. Cet événement a mis fin à une période de cinq mois pendant laquelle la Communauté avait vécu sous le régime des douzièmes provisoires (19).

Les chiffres retenus au budget 1988 figurent au tableau n° 2 (première colonne).

## III. — La procédure budgétaire 1989

Entre le début et la fin de la procédure budgétaire 1989, il s'est tout juste écoulé deux saisons, le temps d'une présidence hellénique (20).

Les différents délais prévus par le traité ont été respectés, et aucune réunion n'a nécessité un prolongement dans les petites heures de la nuit.

Si la procédure n'a pas manqué d'animation, elle s'est déroulée dans un climat de coopération constructive entre les Institutions. L'impact positif de la nouvelle mécanique budgétaire a permis l'adoption d'un budget très proche des demandes de la Commission.

### 1. « Flash » sur les différentes étapes de la procédure 1989

Le tableau n° 2 ci-dessous permet de suivre l'évolution des dépenses tout au long de la procédure, pour toutes les actions de la Communauté, réparties en vingt-deux domaines distincts.

Le tableau n° 3 expose les mêmes données, mais les dépenses y sont classées suivant les rubriques des perspectives financières.

Voici quelles ont été les différentes étapes de la procédure 1989, et les principaux acteurs de celle-ci :

a) L'avant-projet de budget (APB) pour 1989 (21) a été transmis à l'Autorité budgétaire le 18 juillet.

Il a été préparé par M. Henning Christophersen, vice-président de la Commission, et les services de la Direction générale des budgets (DG XIX de la Commission).

b) Le Conseil a effectué sa première lecture le 26 juillet, sous la présidence de M. Papantoniou, secrétaire d'Etat au budget de la Grèce. Le projet de budget a été adopté à la majorité qualifiée. L'Italie a voté contre, pour protester contre la décision du Conseil de limiter l'augmentation des DNO « non privilégiées » à la moitié du TMA. Cette approche a conduit le Conseil à diminuer sensiblement les crédits concernés.

c) Le 15 octobre, la Commission a déposé une lettre rectificative n° 1/89 à son avant-projet, en vue de tenir

(18) L'article 203 du traité CEE prévoit que le projet du budget doit être arrêté par le Conseil (première lecture) avant le 5 octobre de l'année précédente.

(19) L'article 204 du traité CEE prévoit que si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été voté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement, dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sans que cette mesure puisse avoir pour effet de mettre à la disposition de la Commission des crédits supérieurs au douzième de ceux prévus dans le projet de budget en préparation.

(20) L'Allemagne a assuré la présidence de la Communauté pendant le premier semestre de 1988 et la Grèce pendant le second.

(21) COM (88) 290 final du 7 juillet 1988.

TABLEAU N° 2  
ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR DOMAINE

Intitulé	Budget 1988		Avant-projet 1989 (1)		Projet Conseil 1 <sup>re</sup> lecture		Parlement 1 <sup>re</sup> lecture		Projet Conseil 2 <sup>e</sup> lecture		BUDGET 1989	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. FEOGA-Garantie (T1 et 2)	27 500 000 000	27 500 000 000	26 817 000 000	26 817 000 000	28 107 000 000	28 107 000 000	27 017 000 000	27 017 000 000	26 741 000 000	26 741 000 000	26 741 000 000	26 741 000 000
2. REMBOURS. Anciens stocks (ch. 81)	1 240 000 000	1 240 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000	1 449 000 000
3. Réserve monétaire (ch. 102)	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000
4. Set aside et aides revenu (ch. 39)			100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000
5. Fonds structurels												
- FEOGA-Orientation (ch. 30)	1 130 700 000	1 152 600 000	1 413 000 000	1 384 000 000	1 413 000 000	1 369 000 000	1 413 000 000	1 384 000 000	1 413 000 000	1 369 000 000	1 413 000 000	1 369 000 000
FEDER (ch. 50)	3 684 000 000	2 980 000 000	4 495 000 000	3 920 000 000	4 495 000 000	3 920 000 000	4 495 000 000	3 920 000 000	4 495 000 000	3 920 000 000	4 495 000 000	3 920 000 000
FSE (ch. 60)	2 865 640 000	2 600 000 000	3 387 000 000	2 970 000 000	3 387 000 000	2 950 000 000	3 387 000 000	2 950 000 000	3 387 000 000	2 950 000 000	3 387 000 000	2 950 000 000
6. PEDIP (553)	100 000 000	50 000 000	100 000 000	80 000 000	103 500 000	80 000 000	103 500 000	80 000 000	103 500 000	80 000 000	103 500 000	80 000 000
7. PIM (55 sauf 553)	143 700 000	95 700 000	264 000 000	262 000 000	263 700 000	249 767 000	263 700 000	261 767 300	263 700 000	261 767 300	263 700 000	261 767 300
8. Domaine agricole (ch. 38)	70 866 000	69 406 000	86 000 000	83 000 000	83 050 000	80 661 100	86 000 000	82 999 500	84 850 000	82 361 100	86 350 000	83 350 000
9. Divers régional (ch. 54)	7 500 000	4 600 000	20 200 000	26 100 000	17 000 000	23 524 100	22 700 000	28 600 000	17 000 000	23 524 100	26 600 000	31 800 000
10. Divers social (63, 64, 69)	179 937 100	171 667 100	219 640 000	228 740 000	207 466 000	215 349 400	248 361 000	257 461 000	217 416 000	226 516 000	237 961 000	246 371 000
11. Transports (58)	71 110 000	71 110 000	67 350 000	37 350 000	44 400 000	22 400 000	72 350 000	42 350 000	65 650 000	35 650 000	67 350 000	37 350 000
12. Environnement (66)	33 209 500	32 909 500	43 285 000	38 685 000	24 850 000	25 318 700	45 985 000	39 010 400	32 500 000	28 605 400	43 985 000	37 010 400
13. Information culture (67)	40 700 000	40 700 000	38 330 000	36 330 000	31 630 000	29 997 000	36 980 000	34 980 000	34 330 000	32 330 000	37 980 000	35 980 000
14. Pêche (T4)	337 066 000	281 046 000	361 100 000	395 600 000	360 700 000	378 880 200	360 800 200	392 300 000	360 800 000	387 304 200	361 240 000	389 240 000
15. Énergie (70, 71)	130 140 000	111 140 000	137 830 000	125 830 000	134 780 000	120 167 000	136 980 000	121 500 300	135 480 000	120 467 600	137 080 000	121 600 300
16. Recherche (73)	1 075 200 000	915 675 000	1 449 982 000	1 200 550 000	1 401 332 000	1 182 469 100	1 453 882 000	1 196 504 100	1 400 932 000	1 182 423 800	1 441 382 000	1 196 504 100
17. Innovation, marché intérieur (75 à 79)	155 023 800	126 783 800	185 865 800	152 837 600	151 699 550	121 650 600	174 093 300	140 591 800	160 571 300	129 585 000	177 293 300	143 091 800
18. Développement (T9)	1 072 797 900	870 497 900	1 303 207 000	1 084 907 000	1 110 017 000	950 572 400	1 232 107 000	1 025 895 700	1 143 027 000	963 014 000	1 240 507 000	1 031 629 500
19. Administration (partie A)	1 271 382 895	1 271 382 895	1 425 613 048	1 425 613 048	1 371 022 286	1 371 022 286	1 416 392 186	1 416 392 186	1 396 751 286	1 396 751 286	1 416 392 186	1 416 392 186
20. Autres institutions	695 808 255	695 808 255	736 165 134	736 165 134	731 660 185	731 660 185	733 639 069	733 639 069	732 683 365	732 683 365	733 639 069	733 639 069
21. Rembours. EM (T8 sauf ch. 81)	2 534 370 074	2 534 370 074	1 471 211 374	1 471 211 374	1 527 045 995	1 527 045 995	1 502 579 857	1 502 579 857	1 457 702 330	1 457 702 330	1 463 073 930	1 463 073 930
22. Réserve (ch. 101)	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
Totaux	45 344 151 524	43 820 396 524	46 575 779 156	45 029 919 156	47 514 853 016	46 005 485 966	46 751 049 412	45 176 571 212	46 191 893 281	44 669 685 481	46 423 033 485	44 837 799 585

(1) Y compris LR n° 1.



**TABLEAU N° 3**  
**ÉVOLUTION DES DÉPENSES**  
(regroupement selon les perspectives financières)

en crédits pour engagement

	Prévisions financières*	Avant-projet 1989**	Projet Conseil (1 <sup>re</sup> lecture)	Parlement (1 <sup>re</sup> lecture)	Projet Conseil (2 <sup>e</sup> lecture)	Parlement (2 <sup>e</sup> lecture)
	1	2	3	4	5	6
1. FEOGA-Garantie (T1 et 2)	28 624	26 837 000 000	28 127 000 000	27 037 000 000	26 761 000 000	26 761 000 000
2. Actions structurelles (chap. 30, 50, 60. 553, 554, 39)	9 522	9 485 000 000	9 488 200 000	9 488 200 000	9 488 200 000	9 488 200 000
3. Politique à dotation pluriannuelle (550 à 552 et 73)	1 708	1 703 982 000	1 655 332 000	1 707 882 000	1 654 932 000	1 695 382 000
4. Autres politiques (chap. 38, 54, 58, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 101, titre 4, titre 9) dont DNO	2 468 ( 1 864)	2 467 807 600 (1 863 733 600)	2 165 592 550 ( 1 613 109 550)	2 416 356 300 ( 1 863 973 300)	2 251 624 300 ( 1 699 141 300)	2 416 346 300 ( 1 863 963 300)
5. Remboursements et administrations (T. 8, partie A et autres institutions dont déstockage	5 153 ( 1 499)	5 081 989 556 (1 449 000 000)	5 078 728 466 ( 1 449 000 000)	5 101 611 112 ( 1 449 000 000)	5 036 136 981 ( 1 449 000 000)	5 062 105 185 ( 1 449 000 000)
6. Réserve monétaire (chap. 102)	1 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000
<b>Total</b>	<b>48 475</b>	<b>46 575 779 156</b>	<b>47 514 853 016</b>	<b>46 751 049 412</b>	<b>46 191 893 281</b>	<b>46 423 033 485</b>
dont DO	33 775	31 876 919 374	33 169 081 995	32 056 074 857	31 735 297 330	31 740 568 930
DNO	14 700	14 698 859 782	14 345 771 021	14 694 974 555	14 456 595 951	14 682 464 555
<b>Crédits de paiement nécessaires</b>	<b>46 896</b>	<b>45 029 919 156</b>	<b>46 005 485 966</b>	<b>45 176 571 212</b>	<b>44 669 685 481</b>	<b>44 837 799 585</b>
dont DO	33 756	31 901 319 374	33 219 981 995	32 125 474 857	31 786 197 330	31 791 468 930
DNO	13 140	13 128 599 782	12 785 503 971	13 051 096 355	12 883 488 151	13 046 330 655

\* Aux prix 1989 — \*\* y compris Lettre Rectificative.

compte de certains éléments nouveaux survenus depuis l'établissement de celui-ci (22).

d) Le 27 octobre, sous la présidence de Lord Plumb, le Parlement a amendé le projet de budget et proposé des modifications (23).

Il a, dans une très large mesure, restauré les crédits supprimés ou diminués par le Conseil en première lecture. Il a également exprimé ses choix politiques en qualifiant lui-même certains amendements de prioritaires.

Le président de la Commission des budgets était M. Cot, et le rapporteur pour le budget 1989, M. Von der Vring, député allemand du groupe socialiste.

e) Le 22 novembre, le Conseil « budgets » a établi le projet en seconde lecture. Il a, du moins partiellement, rencontré les souhaits politiques du Parlement quant à ses amendements prioritaires. La décision de maintenir la progression des DNO « non privilégiées » à l'intérieur du TMA a amené le Conseil à réduire une nouvelle fois ces crédits.

f) La deuxième lecture du Parlement a eu lieu le 15 décembre.

(22) COM (88) 601 final.

(23) Les amendements concernent les DNO et les propositions de modifications des DO.

En séance plénière, les députés ont voté l'ensemble des amendements recommandés par la Commission des budgets, et adopté le budget à une très large majorité.

Une seule motion de rejet a été présentée, par le groupe arc-en-ciel, mais elle n'a recueilli que très peu de succès.

M. Papantoniou a donné l'accord du Conseil sur le dépassement du TMA et fixé le nouveau taux, comme prévu au point n° 15 de l'accord interinstitutionnel.

Lord Plumb a signé le budget au cours d'une petite cérémonie organisée dans l'hémicycle strasbourgeois même. Effet médiatique assuré !

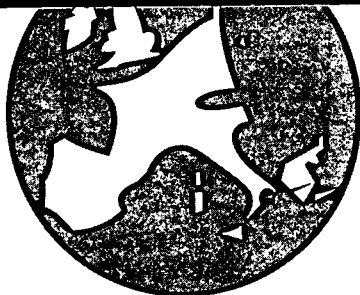
Toutes les institutions ont joué le jeu de l'accord interinstitutionnel et favorisé le succès de cette première procédure placée sous le signe de la nouvelle mécanique budgétaire.

## 2. L'avant-projet de budget pour 1989

Pendant tout le printemps 1988, les experts budgétaires de la Commission ont préparé l'APB pour 1989.

La réussite du Conseil européen de février et l'issue finalement heureuse de la procédure 1988 leur ont rendu l'enthousiasme nécessaire à cet exercice délicat.

L'APB a été adopté dans ses grandes lignes par la Commission le 1.6.88. Après une dernière mise au point, il a été transmis officiellement au Conseil et au Parlement le



18 juillet. Un « aperçu général » avait été publié un mois plus tôt.

L'APB s'inscrit dans la droite ligne de l'Acte unique et des conclusions du Conseil européen de février. Il vise à assurer concrètement leur mise en œuvre.

Cinq caractéristiques principales de l'avant-projet doivent être retenues :

a) du point de vue des recettes, il annonce un budget entièrement financé par le nouveau système de ressources propres ;

b) du point de vue des dépenses, il présente une augmentation relativement faible des crédits demandés par rapport au budget 1988 (24).

Dès le printemps, la Commission avait prévu une augmentation très modérée des dépenses liées à la garantie des marchés agricoles. Suite aux nouvelles prévisions exprimées dans la lettre rectificative, il s'agit même d'une diminution.

Par ailleurs, il y a une nette diminution des remboursements aux États membres (25).

c) L'APB amorce un rééquilibrage entre les DO et les DNO, au profit de celles-ci (26).

Plus particulièrement, il illustre le privilège accordé aux secteurs jugés d'importance stratégique, au premier rang desquels les actions structurelles et la recherche.

d) La Commission a pleinement joué le jeu de l'accord interinstitutionnel. L'APB respecte les différents sous-plafonds de dépenses prévus par les perspectives financières pour l'année 1989.

e) Les montants proposés par la Commission reflètent les capacités réelles d'exécution du budget, avec un soin d'autant plus aigu que la nouvelle réglementation financière exclut pratiquement toute possibilité de reporter à l'année suivante les crédits non utilisés (27).

### 3. La lettre rectificative à l'avant-projet de budget

Le 25 octobre, la Commission a déposé une lettre rectificative n° 1/89 (28) à son avant-projet.

Cette initiative est justifiée par la survenance d'éléments nouveaux inconnus, ou du moins indéterminés, au moment de l'établissement de celui-ci.

Il s'agit essentiellement :

a) du point de vue des recettes, d'une nouvelle évaluation du solde budgétaire provisoire de l'exercice 88, et d'une révision à la hausse du montant des ressources propres traditionnelles qui seront perçues en 1989.

(24) + 2,7 % en crédits d'engagement et + 2,8 % en crédits de paiement, compte tenu de la lettre rectificative n° 1/89.

(25) Cette diminution s'explique par différents facteurs :  
• les 10 % de frais de collecte des ressources propres traditionnelles sont désormais déduits directement des versements,  
• dégressivité des remboursements de recettes à l'Espagne et au Portugal,  
• le remboursement aux États membres de l'accord intergouvernemental de 1984 ne représente que la moitié de celui inscrit au budget pour 1988.

(26) La part relative des DNO dans le budget 1988 était de 27 % du total dans l'APB 1989, cette part progresse jusqu'à 32 %.

(27) R. 2049/88 précité.

(28) COM (88) 601 final.

b) du point de vue des dépenses, d'une révision à la baisse (pour quelques 1 373 millions d'ECU) des besoins du FEOGA-Garantie pour l'exercice 1989 (29).

La conjonction de ces deux types d'éléments conduit à une diminution très sensible des versements des États membres au titre de la quatrième ressource en 1989 (près de quatre milliards d'ECU de diminution par rapport à l'APB).

Le lecteur impatient qui jetterait déjà un coup d'œil aux chiffres définitifs du budget 1989 sera sans doute frappé par la similitude entre ceux-ci et l'APB (voir tableaux n° 2 et 3).

Si la Commission peut légitimement en nourrir quelque fierté, ceci ne veut pas dire qu'il ne s'est rien passé pendant la procédure budgétaire. Les questions évoquées ci-dessous ont fait l'objet de débats souvent passionnés, parfois passionnants, au sein des différentes instances du Parlement européen et du Conseil.

### 4. Les principales difficultés de la procédure budgétaire 1989

#### a) Stratégie budgétaire : la bataille du TMA

Avant même que l'APB ne soit imprimé dans toutes les langues de la Communauté, les experts budgétaires des représentations permanentes (réunis en comité budgétaire) se sont aiguisés les crocs sur différents documents de travail.

Très vite, les débats se sont concentrés sur une délicate question de fond : quelle devrait être l'attitude du Conseil, et quelle était la marge de liberté du Parlement, au sujet du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires (TMA) ?

#### • La théorie

Chaque année, la Commission, après avoir consulté le comité de politique économique, calcule et communique avant le 1<sup>er</sup> mai le TMA pour l'année suivante. Celui-ci résulte statistiquement de différents paramètres (30). L'article 203 § 9 du traité CEE prévoit que les institutions doivent le respecter au cours de la procédure budgétaire, mais :

• si le Conseil, en établissant le projet de budget, augmente les DNO de plus de la moitié du TMA, le Parlement peut encore augmenter ces dépenses dans la limite de la moitié du taux (31).

• Si les activités de la Communauté exigent un dépassement du TMA, un nouveau taux, plus élevé, peut être fixé à l'issue de la procédure budgétaire, mais à condition qu'il y ait accord entre le Conseil et le Parlement à ce sujet (32).

(29) Cette révision s'explique par les nouvelles prévisions quant à l'évolution des prix mondiaux en 1989.

(30) L'évolution du PNB en volume dans la Communauté, la variation moyenne des budgets des États membres et l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice. Pour 1989, le TMA a été calculé à + 5,8 %.

(31) Dans le système de l'article 203, si le Conseil veut être sûr que le TMA ne sera pas dépassé en fin de procédure, il doit, en première lecture, limiter la hausse des DNO à la moitié de celui-ci. En tous cas, selon l'interprétation la plus communément admise, l'augmentation des DNO ne pourra donc jamais dépasser 150 % du TMA.

(32) C'est par exemple ce qui s'est passé à la fin de la procédure 1988, voir ci-dessus.



Cette règle a été affinée par les conclusions du Conseil européen d'une part, et par l'accord interinstitutionnel d'autre part.

Le Conseil européen a opéré, au sein des DNO, une distinction entre :

a) les DNO « privilégiées » (fonds structurels, PIM, recherche), qui jouiront d'un rythme d'augmentation très rapide entre 1988 et 1992 en vue de respecter les programmes de financement pluriannuels décidés par le Conseil.

b) les DNO « non privilégiées » (toutes les autres), qui restent soumises à la règle du TMA.

L'accord interinstitutionnel n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des différentes institutions, telles qu'elles ont été définies par le traité (33), mais il prévoit que :

a) le Parlement et le Conseil s'engagent à respecter les dotations prévues dans les perspectives financières pour les fonds structurels, le PEDIP, les PIM et le programme-cadre de recherche et développement technologique (34).

b) ils conviennent d'accepter, pour les exercices budgétaires 1988 à 1992, les TMA qui procéderont des budgets établis dans la limite des plafonds des perspectives financières (35).

#### • La pratique

La difficulté d'interprétation ne concerne que les DNO « non privilégiées » soit la quatrième et la cinquième rubriques des perspectives financières.

La limite de leur progression annuelle est-elle tracée par le TMA ou par les plafonds des perspectives ?

La réponse était relativement simple, dès le début de la procédure, pour la Commission :

a) l'autorité budgétaire, donc le Parlement, peut augmenter les DNO « non privilégiées » jusqu'à la limite des plafonds (point 15 de l'accord),

b) si ceci aboutit à dépasser le TMA, il faut que le Conseil donne son accord (article 203 du traité),

c) cet accord existe dès avant le début de la procédure budgétaire, il découle explicitement des premiers mots du point 15 de l'accord.

Les termes de l'accord mettent entre parenthèses, pour cinq ans, le système de l'article 203 § 9 du traité, mais ils ne le contredisent pas, simplement, l'exception devient la règle.

Cette interprétation de la Commission, non contestée au plan juridique, n'a séduit que deux des douze États membres : l'Italie et la Grèce qui assurait la présidence (36).

En revanche, la majorité du Conseil a choisi de s'en tenir à une interprétation littérale des conclusions du Conseil européen de février, et décidé de limiter à + 2,9 % (1/2 TMA), en première lecture, la progression des DNO « non privilégiées ».

Cette approche a conduit le Conseil à réduire très sensiblement les crédits de l'APB afférents à ces dépenses. Deux secteurs ont particulièrement souffert : l'aide alimentaire et l'environnement.

L'Italie a voté contre le projet de budget établi dans cette optique et entraînant de tels résultats.

Les représentants de la Commission ont regretté cette attitude du Conseil, tout en demeurant confiants dans le résultat final de la procédure, vue la volonté générale d'éviter tout conflit entre les Institutions. En fait, le Conseil devait s'incliner à la fin de celle-ci, en acceptant le dépassement du TMA pour les DNO « non privilégiées ».

En définitive, remarquons que le Parlement s'est vu ouvrir un espace de liberté inédit et a pu répartir les crédits à son appréciation dans la limite des plafonds des perspectives. Il a donc pu faire prévaloir ses priorités, qui sont assez proches de celles de la Commission, et prendre aussi des initiatives pour des actions nouvelles.

En seconde lecture, le Conseil a entrouvert la porte, grâce aux efforts de la présidence grecque, acquise à la thèse de la Commission. Il a donné mandat, à la majorité qualifiée, à son président M. Papantoniou d'inviter le Parlement à laisser une marge inutilisée sous les sous-plafonds, mais également d'accepter le nouveau taux tel qu'il résultera de la seconde lecture du Parlement.

Cette position a permis l'arrêt du budget le 15 décembre.

Finalement, le taux d'augmentation des DNO « non privilégiées » en 1989 est de + 11,5 % en crédits d'engagement et + 10,5 % en crédits de paiement.

Le Conseil, ou du moins sa majorité qualifiée, est-il « allé à Canossa ? » Oui et non.

Oui, parce que l'interprétation qu'il a défendue pendant des mois n'a pu être maintenue. Non, parce que l'ouverture de la présidence a permis d'éviter un conflit.

En tout cas, pour cinq ans, la notion de TMA devra largement s'effacer devant celle de plafond des perspectives financières.

#### b) Les dépenses agricoles et la lettre rectificative n° 1/89

L'introduction, en octobre, d'une lettre rectificative par la Commission a sensiblement modifié la donne de départ au sujet des dépenses agricoles. L'APB transmis en juillet prévoyait 28,2 milliards d'ECU au titre du FEOGA-Garantie, l'APB modifié, 26,8 milliards d'ECU.

A l'occasion de la première lecture du projet de budget, le Parlement, suivant l'avis de sa Commission des budgets, a voté une proposition de modification qui reprenait d'ores et déjà les diminutions annoncées par la lettre rectificative. Ceci pour que le projet de budget modifié par le Parlement tienne compte de la nouvelle situation et donne une image réaliste des dépenses.

La même proposition comptait également un volet positif : le Parlement souhaitait consacrer 200 millions d'ECU

(33) Voir point n° 3 de l'accord.

(34) Voir point n° 17 de l'accord.

(35) Voir point n° 15 de l'accord.

(36) Certains États ont toutefois évité de prendre une attitude claire à ce sujet pendant toute la procédure.



(sur les 1373 millions « économisés ») au financement de mesures en faveur des petits agriculteurs (37).

Le 22 novembre, avant de commencer la deuxième lecture du projet de budget, le Conseil a établi la lettre rectificative, telle qu'elle avait été déposée par la Commission, à un détail près.

Il a donc choisi, selon le souhait de la majorité des États membres, d'examiner la lettre avant la proposition de modification (38), qu'il a donc rejetée, y compris son aspect positif. A ce sujet M. Papantoniou a rappelé que le « paquet Slom » (39) rencontrait partiellement les soucis du Parlement pour les petits exploitants.

Le Parlement a approuvé la lettre rectificative à l'occasion de la session de décembre, tout en insistant dans sa résolution (40), sur la nécessité d'une amélioration de la situation économique des petits agriculteurs.

#### *c) Les actions structurelles*

L'avant-projet de la Commission « touchait » pratiquement le plafond de la deuxième rubrique des perspectives financières. Mise à part une très légère modification relative aux PIM, les chiffres n'ont pas changé d'un ECU pendant toute la procédure budgétaire. C'est dans ce domaine que la réussite du système des perspectives financières est la plus évidente. Il faut cependant signaler un débat, même s'il a été sans incidence sur l'enveloppe générale des crédits.

Le règlement « fonds structurels » du 24 juin (41) prévoit que 80 % des crédits du fonds régional pourront être utilisés pour l'objectif n° 1 (régions en retard de développement). Par ailleurs, une déclaration au PV du Conseil a précisé que l'augmentation des crédits des trois fonds réservés à cet objectif doit suivre une progression « linéaire » en vue du doublement à l'horizon 1993.

Plusieurs États membres ont critiqué la ventilation indicative des crédits par objectif présenté par la Commission, au motif qu'elle ne respectait pas ces principes à la lettre.

Un compromis au sein du Conseil et la Commission a pu être dégagé à ce sujet à l'occasion du Conseil « budgets » de juillet (42). Il a été mentionné dans l'exposé des motifs du projet de budget, et le Parlement ne l'a pas remis en question.

Par ailleurs, la Commission avait proposé, dès son avant-projet de classer en dépenses non obligatoires la quasi-totalité des crédits du FEOGA-section Orientation.

(37) 140 millions d'ECU étaient destinés à financer la suppression du prélèvement de coresponsabilité pour les 60 000 premiers kilogrammes de lait produits par année et par producteur, 60 millions d'ECU étaient destinés à financer le maintien d'aides directes au revenu des petits exploitants.

(38) Il y avait des arguments juridiques en faveur de l'une ou l'autre solution.

(39) Voir lettre rectificative n° 1/89, COM (88) 601, p. 8.

(40) Point 6 de la résolution.

(41) R. 2052/88 précité, article 12 : dispositions financières.

(42) En 1989, 78 % des crédits du FEDER seront affectés à l'objectif n° 1, et le manque subi par cet objectif sera compensé en 1990 et 1991. Le représentant de la Commission a réprécisé à cette occasion que la ventilation était seulement indicative.

Le Conseil a préféré maintenir provisoirement certains de ceux-ci en dépenses obligatoires, dans l'attente de l'adoption du règlement « vertical » FEOGA-Orientation (43).

#### *d) Les amendements « prioritaires » du Parlement*

A l'occasion de sa première lecture, le Parlement a souhaité mettre en évidence quelques-unes de ses priorités politiques, en votant quatre amendements qu'il a qualifiés de prioritaires.

Par sa résolution, le Parlement a prié le Conseil de créer les bases juridiques qui faisaient encore défaut pour que puissent être exécutées en 1989 les dépenses liées aux programmes suivants :

- transports (soutien financier à des projets d'infrastructure de transports à l'intérieur de la Communauté et voies de transit) (44),
- environnement (actions de nettoyage de plages et d'épuration des eaux côtières de la Communauté) (45),
- politique sociale (création d'un espace social européen) (46).

Parallèlement, le Parlement a créé en première lecture un nouveau chapitre 103, destiné à accueillir une « réserve opérationnelle » (en fait, une réserve négative) dans le cadre de laquelle il soumettait une série d'amendements en vue d'y revenir en deuxième lecture s'il s'avérait nécessaire d'opérer des réductions dans d'autres secteurs suite aux arguments développés par le Conseil.

Cette construction juridiquement incertaine a été rejetée par le Conseil et supprimée par le Parlement lui-même en seconde lecture, le Conseil ayant, du moins partiellement, rencontré ses souhaits. En effet, le Conseil a accepté l'amendement relatif au programme « infrastructures de transports à l'intérieur de la Communauté » et a créé la base juridique le 19 décembre (47). Il a donné mandat à la Commission pour négocier avec les pays tiers concernés par le programme « voies de transit », même si la ligne 581 n'est toujours dotée que d'un p.m.

Enfin, le Conseil a également invité la Commission à présenter rapidement une proposition de règlement relative au programme de nettoyage de plages.

#### *e) L'aide alimentaire*

Les dépenses relatives à l'aide alimentaire fournie par la Communauté aux pays en voie de développement ont suscité deux débats de fonds différents.

##### *• les montants inscrits au budget*

En préparant son avant-projet de budget pour 1989, la Commission a veillé à prévoir une reconduction en géné-

(43) Le Conseil a adopté le 20 décembre 1988, les règlements d'application des trois fonds structurels.

(44) S'agissant du soutien financier à des projets d'infrastructure de transports à l'intérieur de la Communauté (article 580 du budget), il existait déjà une proposition de la Commission.

(45) Nouveau poste 6618 du budget.

(46) Le Parlement souhaitait non seulement rétablir les crédits de l'avant-projet, mais également créer une nouvelle ligne budgétaire intitulée « projets spécifiques de création d'emplois dans le contexte du marché intérieur ».

(47) R. 4048/88 du 19 décembre 1988.

ral des quantités d'aide alimentaire données aux pays en développement.

Vue l'augmentation très rapide des prix des produits à l'adjudication pendant l'exercice dernier, cette approche a conduit la Commission à proposer des crédits en forte hausse par rapport à 1988.

En première lecture, le Conseil a accepté la partie DO de l'avant-projet, par contre, il a diminué de manière très brutale la partie DNO, pour deux raisons :

- la volonté de limiter à 1/2 TMA la progression des DNO « non privilégiées » dont fait partie le chapitre « aide alimentaire »,
- une majorité d'États souhaitait envisager seulement les crédits inscrits au budget, indépendamment des tonnages qu'ils représentent.

La Commission a vivement regretté l'ampleur des coupes effectuées par le Conseil (48).

Le Parlement a cependant partiellement rétabli les crédits de l'APB (49).

#### • La gestion de l'aide alimentaire

Au cours d'un exercice budgétaire, des difficultés peuvent surgir dans ce domaine par suite de l'évolution des prix sur le marché : si ceux-ci augmentent, les crédits inscrits au budget ne permettent de financer que des quantités moindres.

D'un autre côté, une augmentation des prix sur le marché mondial est généralement accompagnée d'une économie équivalente dans les dépenses agricoles, au titre du FEOGA-Garantie (50).

Le coût global de l'aide alimentaire est la somme du prix d'adjudication des produits (chapitre 92 du budget) et de la restitution (chapitre 29 du budget). Les conditions des prix mondiaux peuvent être « neutralisées » par un système de virements de crédits entre les deux chapitres concernés. On a appelé ce système « pipe-line » ou « syphon ».

Le Parlement a souhaité que le recours au « pipe-line » soit inscrit dans les commentaires du chapitre 92 du budget, et que le Conseil s'y engage sur la fourniture de quantités prédéterminées d'aide alimentaire aux pays en développement.

Le Conseil n'a voulu entendre parler ni du « pipe-line » ni d'un quelconque engagement sur des quantités prédéterminées, et s'est limité à une déclaration selon laquelle « (il) se déclare disposé à examiner avec le plus grand soin et au cas par cas les difficultés qui, au cours de l'exercice budgétaire, pourraient surgir dans le domaine de l'aide alimentaire par suite de l'évolution des prix sur le marché mondial ».

(48) A titre d'exemple : le Conseil a diminué les crédits de l'aide alimentaire en lait en poudre de 148,5 millions d'ECU (APB) à 85 millions d'ECU (PB) en crédits d'engagement, une réduction de même ampleur a touché l'aide en butter oil.

(49) Sur le total DNO du chapitre 92 du budget, le budget 1989 est inférieur de 38 millions d'ECU à l'APB en crédits d'engagement et de 66 millions d'ECU en crédits de paiement.

(50) A l'article 292 du budget : restitutions pour les actions communautaires de dons alimentaires.

Dans sa résolution sur le projet de budget, le Parlement a déploré l'intransigeance du Conseil à l'égard de sa demande. Il a également invité le Conseil à conclure avec les autres institutions un accord qui permette de dégager une solution durable en ce qui concerne l'exécution de la politique d'aide alimentaire. Le problème devra donc trouver une solution en cours d'année.

#### f) Le budget de la CECA

A l'occasion de sa dernière réunion de l'année 1988, la Commission a adopté, le 21 décembre, le budget opérationnel de la CECA pour l'exercice 1989. Celui-ci s'élève à 329 millions d'ECU.

En vue de financer un programme triennal (1988-1990) de mesures sociales complémentaires liées à la restructuration du secteur de l'acier, la Commission avait prévu d'injecter dans le budget de la CECA 165 millions d'ECU provenant de recettes extraordinaires réparties sur les trois ans.

Ces recettes devaient provenir :

- d'une part, d'une augmentation du prélèvement en 1989 et 1990 (80 millions d'ECU répartis en parts égales sur les deux exercices),
- d'autre part, du transfert d'une partie des droits de douane perçus sur les produits CECA, du budget général vers le budget opérationnel de la CECA (85 millions d'ECU dont 65 millions en 1989, à couvrir par des engagements de 1988 à 1989).

Le Conseil a refusé son accord quant au transfert de 65 millions d'ECU, qui devait être opéré par le biais de l'inscription d'une recette négative au budget général.

Par ailleurs, le Parlement s'est prononcé contre toute augmentation du taux de prélèvement (51).

En conséquence, malgré l'attitude positive du Conseil « industrie » sur le principe du volet social et en considération de l'intention de celui-ci de se prononcer en mars 89 sur le transfert des ressources, les lignes budgétaires concernées, en recettes et en dépenses, sont seulement dotées d'un p.m., en l'absence de moyens adéquats de financement (52).

## Conclusion

La procédure 1989 a été l'occasion de tester la nouvelle mécanique budgétaire de la Communauté.

Toutes les institutions ont joué le jeu et favorisé la réussite du nouveau système.

(51) La Commission a décidé de maintenir ce taux à son niveau des années précédentes, soit 0,31 %.

(52) La Commission avait prévu une dotation de 55 millions d'ECU (40 millions provenant de l'augmentation du taux de prélèvement et 15 millions provenant du transfert, vu que les 50 millions restants devaient servir à rembourser l'avance prélevée sur les réserves de la CECA en 1988 pour financer la première tranche du programme triennal).



Le budget pour 1989 est très proche des demandes exprimées par la Commission dans son avant-projet, et il permettra de financer correctement toutes les activités politiques, économiques et sociales de la Communauté prévues pour cette année.

D'ici à l'horizon 1993, la Communauté devra relever deux défis, gagner deux paris :

- consolider la maîtrise des dépenses agricoles. En 1988, l'évolution des prix mondiaux et la mise en œuvre de mesures restrictives (les « stabilisateurs » agricoles) ont permis de ne pas dépasser la guideline. Les prévisions pour 1989 conduisent à espérer raisonnablement qu'il n'y aura guère de problèmes cette année. Mais il faudra rester vigilants les années prochaines :

- profiter de la progression très rapide des crédits relatifs aux actions structurelles pour réussir le renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté.

Il ne faut pas non plus fermer les yeux sur les quelques

difficultés qui pourraient surgir dans les mois ou les années qui viennent :

- une solution satisfaisante pour les trois institutions devra être trouvée dès 1989 au sujet de la gestion des crédits de l'aide alimentaire ;

- dans quelle mesure les différents sous-plafonds des perspectives financières sont-ils étanches au moment de l'exécution du budget ? Par exemple, un virement de crédits peut-il affecter, même temporairement, ces limites (y compris la répartition entre DO et DNO) ? En 1988, les institutions ont choisi d'éviter un débat de principe à ce sujet, mais les virements de ce type n'ont pas abouti...

- le rythme d'augmentation prévu par les perspectives financières pour la quatrième rubrique, les très disparates « autres politiques » est relativement faible. La Communauté devra cependant agir dans le cadre de ce plafond, et la Commission devra opérer des choix politiques au moment de l'établissement de son avant-projet, avec le souci constant d'améliorer la qualité de la dépense.

# LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE POUR L'EXERCICE 1989 ET LA PREMIÈRE APPLICATION DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL \*

Hans-Jörg TIMMANN \*\*

*Administrateur principal au Parlement européen*

Le budget 1989 de la Communauté européenne a été « arrêté définitivement » le 15 décembre 1988 par Lord Plumb, président du Parlement européen (1). Pour la première fois, la signature de l'Acte juridique formel a eu lieu en public, en plénière, immédiatement après le vote.

Le budget a une enveloppe de 46,423 milliards d'ECU en crédits d'engagement (2). L'augmentation par rapport au budget de 1988 n'est donc que de 2,3 %. Les prévisions financières négociées le 29 juin 1988, en trilogue, par le Conseil, la Commission et le Parlement, dans le cadre de l'Accord interinstitutionnel, permettait une enveloppe de 48,464 milliards d'ECU.

C'est ainsi que, pour la première fois, depuis bien longtemps, un budget a pu être voté sans conflits et sans retard, entre Conseil et Parlement. Le mérite en revient incontestablement à l'Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (3). Cet accord fixe, en plus des dispositions des traités, des règles de comportement nouvelles contraignantes, pour la procédure budgétaire. Les deux branches de l'autorité budgétaire, le Conseil et le Parlement, espéraient ainsi qu'à l'avenir l'évolution budgétaire ainsi que la procédure compliquée de l'élaboration du budget seraient plus ordonnées et moins conflictuelles.

Cet espoir s'est-il réalisé durablement, ou les conflits ont-ils simplement été escamotés, pour se présenter éventuellement avec plus de virulence dans le futur ?

Nous fondant sur la procédure budgétaire du budget 1989, que nous décrivons, nous analyserons les effets de l'Accord interinstitutionnel sur cette procédure ainsi que sa signification juridique.

## I. — La procédure budgétaire du budget 1989

L'avant-projet de budget de la Commission, qui forme chaque année le cadre d'orientation du Conseil et du Parlement européen pour l'articulation de leurs propres conceptions budgétaires, s'est étroitement tenu, cette fois-ci, aux prévisions financières établies un mois plus tôt, dans le cadre de l'Accord interinstitutionnel. Avec ses 48,035 milliards d'ECU de crédits d'engagement et ses 46,49 milliards d'ECU de crédits de paiement, il n'est resté qu'à concurrence de 429 MECU et 395 MECU en deçà de la limite supérieure des dépenses fixées dans les prévisions financières (4). Cette différence était due essentiellement

(\*) L'original allemand de cet article vient d'être publié dans le périodique allemand « *Europarecht* » (édition 1/89). La traduction a été assurée par M. Laurent Bernard.

(\*\*) L'auteur a participé, pour le secrétariat de la Commission des budgets du Parlement européen, à titre consultatif et en assistant le rapporteur, à l'élaboration du budget. Son exposé reflète uniquement son avis personnel.

(1) Conformément à l'article 203, paragraphe 7 du Traité CEE.

(2) La valeur de l'ECU est constatée le 1<sup>er</sup> février de l'année qui précède et s'élève, pour 1989, à 2,00618 DM.

(3) Voir, à ce sujet, W. Nicoll : « L'Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire », *Revue du Marché commun*, n° 319, 1988 ainsi que l'article de l'auteur « Die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin vom 29. Juni 1988 » dans *Europarecht*, juillet-sept. 1988.

(4) Les prévisions financières dans l'Accord interinstitutionnel ont été adaptées — en fonction de l'augmentation du PNB et des prix — conformément à l'article 9, dans le volume 0 de l'avant-projet du budget de la Commission.



au fait que les crédits des dépenses agricoles étaient inférieures à la « guideline » agricole. La Commission croyait pouvoir limiter leur augmentation à environ 2,5 %.

Les différences étaient nettement plus importantes par rapport au projet du Conseil, qui constitue la base des amendements du Parlement en 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lecture, soit de 929 MECU pour les crédits d'engagement et de 800 MECU pour les crédits de paiement. Il convient de noter que le Conseil a réduit une fois de plus les dépenses agricoles de 80 MECU. La plus grosse différence par rapport à l'avant-projet (environ 300 MECU) se trouvait dans la quatrième catégorie des prévisions financières « autres politiques ». Ce qui nous permet de mettre le doigt sur le point faible de l'Accord interinstitutionnel : alors que le Conseil, conformément aux décisions du Conseil européen des 11 et 12 février 1988, dotait de crédits importants les dépenses dites prioritaires, à savoir les fonds structurels, les programmes méditerranéens et les programmes de recherche, et cela en respectant les prévisions financières, il réduisait les dépenses non prioritaires à ses yeux, celles des « autres politiques », à la moitié du taux statistique maximal fixé annuellement par la Commission, et qui était de 5,8 % pour le budget 1989 (5). C'est par un pur hasard que la moitié du taux maximal, qui revient au Parlement, dans les dépenses non obligatoires, ainsi que les crédits encore utilisables dans le cadre de la limite absolue des dépenses dans les prévisions financières s'élevait encore à environ 355 MECU.

### Bases juridiques

La stratégie fondamentalement différente de la Commission des budgets — par rapport aux procédures budgétaires antérieures — consistait, au vu des possibilités très limitées d'augmentation des dépenses dans la catégorie 4 des prévisions financières (250 MECU), de n'engager que des crédits qui, compte tenu de leur base juridique, pouvaient effectivement être dépensés (6). Si, pour certaines mesures ou actions, et contre toute attente, une base juridique était créée, après l'établissement du budget, il faudrait opérer par virements de crédits ou présenter un budget supplémentaire. Cela vaut également pour les mesures pour lesquelles le Conseil a procédé à des réductions de crédits en raison du taux maximal et qui n'ont pas été réintroduits par le Parlement européen.

Le rapporteur de la Commission des budgets, M. von der Vring, a en outre proposé une nouveauté à la Commission des budgets. Elle consistait à contraindre le Conseil à faire part au Parlement de la probabilité de l'adoption d'une base juridique avant la 2<sup>e</sup> lecture du Parlement européen en décembre (7).

(5) Cette stratégie découle d'une vieille décision interne du Conseil, selon laquelle, dans le cadre de la discipline budgétaire, il faut éviter une augmentation des dépenses non obligatoires au-delà du taux maximal. Cette décision a été confirmée par deux fois : dans la première décision sur la discipline budgétaire de 1984 et dans la décision du Conseil européen des 11/12 février 1988. Le Parlement européen a toujours sévèrement critiqué cette attitude, parce qu'en appliquant une telle procédure, le Conseil, dans ses décisions budgétaires, ne se fonde pas sur les nécessités réelles, mais réduit les crédits de façon purement schématique.

(6) On a ainsi abandonné les tentatives passées du Parlement européen de considérer le seul budget comme base juridique suffisante et de demander à la Commission de l'exécuter, conformément à l'article 205 du traité CEE. En fait, la Déclaration commune du 30 juin 1982 limitait déjà cette possibilité à de petites actions (voir Décl. commune, IV, paragraphe 3c), JO C 194 du 28 juillet 1982).

Il a choisi pour cela, à titre d'exemple, 4 postes budgétaires, pour lesquels, la création d'une base juridique s'imposait : 2 postes de projets d'infrastructure des transports, 1 poste de projets favorisant l'emploi dans le contexte de l'achèvement du marché intérieur européen — ainsi qu'un poste de programme d'action exigé à la fois par le Parlement et par la Commission, pour l'assainissement du littoral et des eaux côtières dans les eaux nordiques de la Communauté (8). Le montant global pour ces actions devait être de 50 MECU en crédits d'engagement.

Par cette stratégie, adoptée par la Commission des budgets, il s'agissait de réaliser deux choses : d'une part, il fallait faire participer davantage, à la procédure budgétaire, les commissions spécialisées et les faire entrer en contact avec les Conseils des ministres compétents en la matière ; d'autre part, il fallait mettre devant le fait accompli le Conseil « budget », responsables des décisions budgétaires (9).

Le Parlement européen tentait ainsi d'influencer directement la législation du Conseil, pour laquelle il devra un jour se voir reconnaître des pouvoirs. Le Parlement européen était disposé à mettre à disposition des crédits de sa marge limitée, si le Conseil s'engageait à créer une base juridique nécessaire. Pour des raisons techniques et pour garantir éventuellement l'utilisation des crédits envisagés pour d'autres objectifs (10), le rapporteur a introduit une autre nouveauté dans la procédure budgétaire : il créa une réserve dite « opérationnelle », où furent placés des montants négatifs, pour d'autres postes de dépenses (ce que l'on appelle augmentations de « deuxième choix »), à concurrence d'un montant total de 50 MECU (11). Ainsi, pour l'augmentation des dépenses, et cela dès la première lecture, on ne dépassait ni les plafonds des dépenses des prévisions financières, ni la marge d'augmentation dont disposait le Parlement (12). Cela pour indiquer clairement au Conseil qu'il ne pouvait pas réaliser d'économies au budget en refusant la base juridique. En même temps, le Parlement exprimait ainsi ses propres priorités.

La tactique du Parlement européen a pleinement réussi : dans deux des cas cités antérieurement, le Con-

(7) Cette approche a été poursuivie en dépit du fait ou pour la raison que le Conseil dans ses décisions ne forme pas une entité entière, mais ce subdivide en conseils spécifiques composés des ministres nationaux compétents.

(8) Existe déjà un programme parallèle pour la Méditerranée (MEDSPA).

(9) Cette stratégie, qui a été présentée pour la première fois lors de la concertation du 26 juillet 1988 a suscité une certaine nervosité au « Conseil budgétaire » parce qu'on suggérait entre autre des contacts entre les secrétariats compétents des deux institutions et on craignait que le Conseil budgétaire se soit court-circuité.

(10) D'après l'article 203 du traité CEE, le Parlement européen ne peut que réexaminer les amendements que le Conseil a rejetés ou modifiés.

(11) De tels « mépris budgétaires » ont été introduits pour la première fois par la Commission sous forme de « dépenses négatives » lors de la création d'une taxe de coresponsabilité pour le lait dans le secteur agricole, ainsi qu'en 1986 par création d'une « réserve négative » pour des crédits d'engagement (qui a été confirmée depuis lors par le nouveau règlement financier). Dans la procédure budgétaire exposée on a même tenté de mettre sur place des « recettes négatives ». Il s'agissait de tenter de réserver un certain montant des recettes douanières pour la CECA. Le Conseil s'est opposé à cette tentative.

(12) Voir les commentaires ultérieurs sur l'article 7 de l'Accord interinstitutionnel.

seil a créé ou promis la création d'une base juridique dans les délais — avant la clôture de la procédure budgétaire (infrastructure des transports et l'assainissement littoral). Dans un cas, il a déclaré inutile la création d'une base juridique supplémentaire spécifique (l'espace social dans le marché intérieur) et pour le dernier cas (projet de transit dans le domaine des transports), on s'est entendu sur une dotation en crédits ultérieurement.

Les crédits libérés, 23 MECU, ont permis de doter définitivement en deuxième lecture d'autres postes et dépenses qui étaient assortis d'une réserve opérationnelle (négative) et de supprimer ainsi cette réserve.

### L'aide alimentaire

Pendant la procédure budgétaire, la dotation du budget en crédits pour l'aide alimentaire aux pays en voie de développement, sous forme de céréales, de poudre de lait, de butteroil, de sucre, etc. a joué un rôle important. La Commission compétente du développement et de la coopération ainsi que la Commission des budgets ont toutes deux fait du maintien de l'aide alimentaire fournie en 1988 une priorité politique importante.

Il fallait en particulier que soit garantie la livraison des quantités de produits fournies l'année passée, par certaines procédures internes de virements de crédits (13). Toutefois, comme cela aurait été lié à un passage de certaines dépenses obligatoires à des lignes étant classées dépenses non obligatoires, ainsi qu'à un virement d'une catégorie de dépenses à une autre des prévisions financières, le Conseil n'a pas pu, pour des raisons de principe, satisfaire le souhait du Parlement européen. Une réinsertion pleine et entière des crédits proposés par la Commission aurait dépassé le plafond des dépenses de la catégorie 4 des prévisions financières. C'est pourquoi le Parlement a cherché à aboutir à un accord avec le Conseil, sur une déclaration commune d'engagement et de parvenir à une solution durable du problème dans le cadre du trilogue qui devait être lancé après la procédure budgétaire. La déclaration commune proposée par le Parlement n'a pas vu le jour. Le Président en exercice du Conseil, M. Papantoniou, s'est déclaré disposé à participer à un trilogue entre les présidents des trois institutions, c'est-à-dire la Commission, le Conseil et le Parlement.

### Lettre rectificative

La dernière particularité de la procédure du budget 1989, fut l'annonce surprenante par la Commission d'une lettre rectificative, quelques jours avant la première lecture du Parlement européen.

Cette lettre rectificative a fait sensation ! Pour la première fois, depuis de nombreuses années, il a été possible de corriger en baisse les dépenses agricoles envisagées et de restituer les crédits aux États membres ; cela en raison du cours favorable du dollar et de l'augmentation des prix mondiaux des produits agricoles (— 1 373 MECU). En même temps, sur base de nouvel-

les estimations, les recettes budgétaires pour 1988 et 1989 ont pu être corrigées en hausse (+ 700 et + 400 MECU), et on a pu annuler 1,3 milliard d'ECU dans le cadre d'une meilleure annualité du budget (dont 1 milliard d'ECU du fait des dépenses réduites dans le secteur agricole au budget 1989). Les économies totales pour les États membres pour les années 1988 et 1989 s'élevaient ainsi à environ 3,8 milliards d'ECU.

Le rapporteur, connaissant les économies énormes dans le secteur agricole, souhaitait que l'on tienne compte de ces modifications, dans le respect de la vérité budgétaire, dès la première lecture du Parlement. Il a présenté un amendement à cet effet. Les modifications inattendues dans les dépenses agricoles ont suscité au sein du Parlement, où la procédure s'était déroulée calmement jusque-là, de vifs débats, peu avant la 1<sup>re</sup> lecture. Les groupes politiques se sont lancés dans des activités frénétiques pour tenter des offres de compromis (14). En fin de compte, les propositions (encore officieuses) de la Commission furent adoptées et regroupées en un seul amendement, qui visait à supprimer la taxe de coresponsabilité laitière jusqu'à une certaine quantité de lait et à augmenter les aides directes aux revenus des petites et moyennes exploitations agricoles. Cela aurait occasionné une dépense supplémentaire de 200 MECU.

Le Conseil, qui a rejeté les propositions du Parlement à la majorité qualifiée, a élaboré le 22 novembre 1988, le projet officiel d'une lettre rectificative et repris à son compte les propositions de la Commission. Après de longues discussions sur la tactique à adopter pour traiter cette lettre rectificative, au sein de la Commission des budgets (15), le Parlement s'est prononcé une fois encore, contre un conflit et a accepté, au début de sa session de décembre, le rejet réitéré de ses propositions de modification par le Conseil.

## II. — Les conséquences de l'Accord interinstitutionnel pour la procédure budgétaire

### 1. Prévisions financières et marge d'augmentation du Parlement

Les prévisions financières quinquennales annexées à l'Accord interinstitutionnel (1988-1992) exigent de la Communauté européenne une discipline budgétaire particulière dans tous les domaines du budget communautaire (16), ceci dans l'intérêt de la stabilité budgétaire et

(14) Même la Commission de l'agriculture ne pouvait plus prendre une position quant à ces propositions.

(15) D'après l'article 12, paragraphe 6, 2<sup>e</sup> alinéa du règlement financier, une telle lettre rectificative « sauf dans des circonstances très exceptionnelles » doit être transmise au Parlement européen par la Commission au moins 30 jours avant sa première lecture ; le Conseil doit en saisir le Parlement au moins 15 jours avant ladite lecture. Le Parlement a renoncé à considérer irrecevable la lettre rectificative (en se fondant sur ces dispositions) et la Commission des budgets a d'ailleurs rejeté l'idée d'utiliser pleinement le délai imparti au Parlement, ce qui aurait reporté la lecture finale à janvier 1989.

(16) Voir JO L 85 du 15 juillet 1988, p. 36.

(13) Les modifications des prix du marché mondial ou/et les modifications du cours ECU/Dollar ont un impact sur le niveau des restitutions à l'exportation pour les produits communautaires ce qui pourrait mener à un excédent ou un déficit des crédits prévus pour les restitutions à l'exportation qui se trouvent dans la partie agricole (obligatoire) du budget. Elles influencent ainsi indirectement le niveau de l'aide alimentaire.



de l'établissement sans heurts du budget. Les dépenses agricoles ne doivent augmenter que faiblement et passer de 27,5 milliards d'ECU en 1988 à 29 milliards d'ECU en 1992 (aux prix de 1988), et ne « plus » représenter que 56 % du budget total (17). Les seuls secteurs à fortes hausses (doublement environ) se trouvent dans les catégories 2 et 3 de la prévision budgétaire, c'est-à-dire les fonds structurels (catégorie 2), les programmes méditerranéens et le programme-cadre pour la recherche (catégorie 3).

Les autres politiques (catégorie 4) n'augmentent par contre que modérément, de 33 %, et dans le secteur des dépenses non obligatoires de 20 % seulement. Dans cette catégorie, l'on trouve les secteurs que le Parlement considère très importants : les transports, la protection de l'environnement et des consommateurs, l'énergie, l'industrie et le marché intérieur, ainsi que l'aide alimentaire et la coopération avec les pays tiers (18).

La catégorie 5, « remboursements et dépenses administratives » est la seule à connaître des montants décroissants (de presque 40 %), du fait qu'une grande partie des restitutions actuelles aux États membres seront abolies (en particulier les restitutions dégressives intérimaires à l'Espagne et au Portugal (19)).

On pourrait croire à première vue que la « marge de manœuvre » du Parlement pour les dépenses non obligatoires qui sont de sa compétence, a été restreinte davantage et limitée indûment par les plafonds. Les représentants du Parlement ont considéré la limitation des ressources propres, en pourcentage du PNB de la Communauté (20), visée par le Conseil et réalisée par la décision sur les ressources propres du 28 juin 1988 comme une contrainte supplémentaire qu'il fallait empêcher à tout prix (21).

Mais la vérité semble être différente. Dans la procédure budgétaire pour le budget 1989, la marge utilisable des prévisions financières n'était pas inférieure à la marge de manœuvre dont disposait le Parlement européen d'après l'article 203, paragraphe 9 du traité CEE, dans le cadre de la fixation du taux maximal (355 MECU). D'ailleurs, tout porte à croire que dans les années à venir la marge dans les plafonds des prévisions financières sera plus grande

que la marge de manœuvre résultant du taux maximal, qui sera en forte baisse (22).

Toutefois, certains problèmes se posent au Parlement européen. Interprétant *stricto sensu* l'article 7 de l'Accord interinstitutionnel (23), il s'est imposé de respecter les plafonds de l'accord dès sa première lecture. C'était là qu'il s'écarterait de sa vieille habitude de manifester par des chiffres, en première lecture, sa volonté politique et ses conceptions sur l'évolution future de la Communauté. Dorénavant il faudra fixer en première lecture des chiffres réalistes qui tiennent compte des limitations des prévisions budgétaires.

Cela ne serait pas désavantageux, en principe, si n'apparaissait pas dans cette pratique le danger qu'ainsi le Conseil dispose du dernier mot de *facto* pour les dépenses non obligatoires lui aussi, en confirmant en deuxième lecture les dépenses qui importent moins au Parlement, obligeant ce dernier à réintroduire ses amendements prioritaires en dernière instance.

D'où l'invention de la réserve dite opérationnelle (négative), qui permet de *facto* au Parlement européen de dépasser temporairement et pour des raisons techniques les plafonds des prévisions financières. Il se garantit ainsi un choix plus ample dans les orientations définitives des dépenses (24).

Par cette méthode, on a trouvé également une tactique pour désamorcer la lutte au sein du Parlement, entre les commissions spécialisées, pour la répartition des crédits limités. La création de la réserve opérationnelle a fait naître chez beaucoup de personnes l'espoir que ces dépenses seraient confirmées en deuxième lecture sur la ligne budgétaire correspondante, sous forme de dépenses positives (25).

## 2. Prévisions financières et sous-plafonds

La procédure pour le budget 1989 a été compliquée ultérieurement par d'autres facteurs extraordinaires. En raison de l'établissement tardif des prévisions budgétaires, il n'y a pas eu, en 1988, d'adaptations à certaines conditions-cadres politiques. Pour préciser, nous nous limiterons à fournir deux exemples :

1. les dépenses pour l'aide alimentaire ;
2. les crédits pour des mesures sociales prévues dans le cadre de la restructuration de la sidérurgie.

1. Les prix de nombreux produits agricoles ont tellement augmenté en 1988 qu'il n'a pas paru possible de maintenir l'aide alimentaire communautaire dans les mêmes quantités avec la même dotation en crédits. La situation a été en outre compliquée par le fait qu'une partie des

(17) Dans le budget 1989, cette part représente moins de 58 % du fait de la réduction des dépenses qui s'est avérée possible contre toute attente dans le secteur agricole, résultant en une sous-utilisation de 1,8 milliards d'ECU de la « guideline » agricole.

(18) Complications supplémentaires : dans la version définitive des prévisions financières, la catégorie « nouvelles politiques » a été abandonnée. Toute tentative de créer des nouveaux secteurs de politique à financer par la CEE, doit rester dans le cadre fixé.

(19) De même, il se pourrait qu'il s'en suive — au plus tard pour 1992 — une certaine impasse dans les dépenses administratives puisque, d'après le calcul interne du Parlement européen, il y aurait réduction de ces dépenses également, ce qui a été imputé à une erreur de calcul de la Commission.

(20) Voir article 3 de la décision du 24 juin 1988 sur le système des ressources propres, JO L 185 du 15 juillet 1988, p. 26.

(21) Dans ce contexte, on a souvent utilisé l'expression d'une double sécurité « ceinture et bretelles ».

(22) Mais il faut également tenir compte de la partie « dépenses administratives » de la Commission et des autres institutions dans la catégorie 5, que le Parlement européen défend traditionnellement.

(23) En particulier, la 2<sup>e</sup> phrase : « Ils s'engagent à respecter les différents plafonds annuels de dépenses au cours de chaque procédure budgétaire correspondante ». (mot en italique par l'auteur).

(24) Voir footnote 10.

(25) Indépendamment de la possibilité de créer au budget une « réserve négative » jusqu'à 200 MECU, dont le Parlement européen n'a pas fait usage dans ce budget. Voir règlement n° 2049/88 du Conseil du 24 juin 1988 sur la modification du règlement financier du 21 décembre 1977 pour le budget général des Communautés européennes. JO L 185 du 15 juillet 1988, p. 3.



crédits nécessaires pour cela (les restitutions à l'exportation pour les agriculteurs en raison des prix mondiaux plus bas) figurent au FEOGA-Garantie du budget, comme dépenses obligatoires.

Indépendamment des réductions plus que proportionnelles opérées par le Conseil dans ce domaine, lors de l'établissement du projet de budget (26), une dotation complète en crédits n'aurait que difficilement cadrée avec la catégorie 4 des prévisions financières.

C'est pourquoi le Parlement a mis l'accent sur sa revendication visant à fixer au budget des *quantités* pour les produits destinés à l'aide alimentaire, et de trouver une solution au financement, grâce à des virements de crédits, pendant l'exécution du budget. Le Conseil, en cours de la procédure budgétaire, s'est contenté d'exprimer qu'il sera disposé « à examiner avec le plus grand soin et au cas par cas des difficultés qu'au cours de l'exercice budgétaire pourraient surgir dans le domaine de l'aide alimentaire, par suite de l'évolution des prix sur le marché mondial » (27).

Des contacts préparatoires pour un trilogue entre le Conseil, la Commission et le Parlement ont été pris.

2. Depuis quelques années, la Commission envisage des mesures sociales dans le cadre de la restructuration de la sidérurgie. Il est impossible de financer les mesures coûteuses qui s'imposent par les crédits très limités du budget opérationnel CECA. C'est pourquoi la Commission propose de financer une partie de ces mesures par le budget général de la Communauté. Mais la dotation de 65 MECU prévue pour 1989 n'entrait pas dans le cadre de la catégorie 4 des prévisions financières. C'est la raison pour laquelle la Commission tenta une fois encore de recourir à un « subterfuge », et proposa l'institution de recettes négatives du côté recettes du budget, pour « réserver » en quelque sorte ces crédits à la CECA (28).

Le Conseil ne pouvait ni ne voulait accepter cette proposition, pour des raisons de principe, et il s'est donc prononcé en faveur de l'inscription correcte de ces crédits dans le volet dépenses, sans toutefois imputer les dépenses au budget (dotation p.m.). Le Parlement européen, dans sa deuxième lecture, n'a pas été en mesure de mettre à disposition les crédits nécessaires. Le montant envisagé n'était pas disponible dans sa « masse discrétionnaire », de sorte que le rapporteur de la Commission des budgets proposa une solution dans le budget opérationnel de la CECA (29).

(26) La décision interne du Conseil de n'augmenter en première lecture la partie des crédits non obligatoires considérés comme non-privilegiés qu'à concurrence de la moitié du taux maximal montre une fois de plus le mode de fonctionnement schématique et fort éloigné de toute prise de décision politique du Conseil dans la procédure budgétaire. Pour réaliser cet objectif, tout particulièrement à un stade avancé de sa procédure décisionnelle — les derniers chapitres du budget sont victimes de réductions disproportionnées, si l'on ne recourt pas à une méthode schématique, celle de la réduction linéaire de toutes les lignes budgétaires. Voir footnote 5.

(27) « Introduction » du Conseil au projet modifié et assorti de propositions d'amendement du Conseil sur le budget général des Communautés pour l'exercice 1989, p. 6.

(28) Voir footnote 11. L'argument utilisé était le fait que pour la première fois les droits de douane sur les produits CECA, eux aussi, n'appartiennent plus aux États membres, mais à la Communauté et devraient revenir de droit à la CECA.

Une stratégie bien différente aurait pu consister à revendiquer le financement de ces mesures par des crédits d'autres catégories de dépenses, la catégorie 2 « fonds structurels », par exemple.

Mais une telle stratégie aurait nécessité une exploration préalable qui n'allait pas exclure un conflit éventuel avec le Conseil.

Nous voyons ainsi se dessiner d'autres problèmes découlant de l'application de l'Accord interinstitutionnel :

- la question de son caractère contraignant ;
- le problème des virements d'une catégorie de dépenses à une autre ;
- des problèmes de nomenclature budgétaire ;
- la qualité de la coopération des services du Parlement avec le secrétariat du Conseil et la possibilité d'éviter des conflits.

### 3. Le caractère contraignant de l'Accord interinstitutionnel

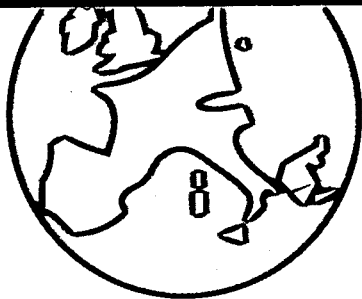
Le caractère absolument contraignant de l'Accord interinstitutionnel était l'un des objectifs les plus importants du Parlement européen, dans ses négociations avec le Conseil sur l'accord en question et dans les prévisions financières qu'il contient. Il fallait éviter un empiètement des dépenses obligatoires du secteur agricole sur les Dépenses non obligatoires (DNO) et une réduction de ces dernières.

L'article 8 de l'Accord qui promet un meilleur équilibre graduel entre les diverses catégories de dépenses et qui exclut une diminution des dépenses non obligatoires envisagées dans les prévisions, au profit des dépenses obligatoires, était de ce fait le point crucial des revendications du Parlement dans ses négociations avec le Conseil. Les succès remportés ont été étayés par la concertation ultérieure avec le Conseil sur sa décision sur la discipline budgétaire pour les dépenses obligatoires et par l'article 16 de cette décision (30). Le Parlement européen a insisté sur cette condition, parce que trop souvent, au fil des années, il avait été la victime d'une augmentation disproportionnée des dépenses dans le secteur agricole, sans pouvoir intervenir. Il était disposé à se « serrer la ceinture » pour les DNO au prix d'une limitation inconditionnelle des dépenses agricoles. C'est presque par ironie du sort qu'après conclusion de l'Accord interinstitutionnel il y ait eu évolution en baisse des dépenses agricoles, en raison de la reprise du cours du dollar et de la hausse des prix du marché mondial, et que l'argent ainsi économisé ne puisse plus être utilisé pour d'autres domaines d'activités ou des politiques nouvelles (31).

(29) Voir le rapport Bardong, modifié par la plénière (P.V. du 15 décembre 1988).

(30) L'article 16 stipule : « La mise en œuvre de toute décision du Conseil dépassant les crédits budgétaires disponibles au budget général ou les crédits prévus dans les perspectives financières ne peut avoir lieu que lorsque le budget et, le cas échéant, les prévisions budgétaires ont été modifiés de manière adéquate selon la procédure prévue pour chacun de ces cas ».

(31) La dotation en crédits des secteurs de politique nouvelle tient très à cœur au Parlement européen et présente un problème particulier, puisque cette catégorie initialement prévue, a été abandonnée pendant les négociations du Conseil européen des 11/12 février 1988.



#### 4. Virements de crédits

La question de l'admissibilité de virements de crédits d'une catégorie de dépenses à une autre n'a pas encore reçu de réponse définitive. Elle fera l'objet de discussions ultérieures entre les trois institutions qui participent à la procédure budgétaire, lors de l'exécution du budget 1989. Le problème crucial est de savoir si le plafond d'une catégorie peut être dépassé en cours d'exercice, par virement de crédits d'une autre catégorie ?

La Commission et le Conseil n'ont pas encore pris définitivement position sur la question. Au Parlement, on tendrait à répondre par la négative, pour des raisons de principe, même si certains des virements devaient répondre aux souhaits du Parlement, dans certains secteurs de dépenses. Le Parlement serait toutefois mal inspiré d'interpréter de façon trop rigide l'Accord interinstitutionnel au détriment de l'élargissement des dépenses non obligatoires. L'article 7 de l'Accord interinstitutionnel exige le respect des prévisions financières uniquement pendant la procédure budgétaire. Il doit rester possible, durant l'exercice, de procéder à des remaniements de crédits dans les cas où cela paraît objectivement nécessaire. En l'absence d'une telle possibilité, aucune catégorie de dépenses ne pourrait être augmentée, même si on était resté en deçà du plafond au moment où le budget a été arrêté. Dans ce contexte, se pose la question de savoir si la réalisation progressive d'un meilleur équilibre entre les catégories de dépenses n'exige pas, au fond, une telle possibilité (et l'on entend par là le déséquilibre entre les dépenses agricoles obligatoires et les dépenses non obligatoires pour le développement futur de la Communauté).

#### 5. La nomenclature budgétaire

La question de classement des dépenses individuelles dans les diverses catégories de dépenses représente, elle aussi, un problème pour les procédures budgétaires à venir, en particulier pour la révision des prévisions financières, au printemps de chaque année.

Dans son avant-projet de budget 1989, la Commission a déjà allégé son propre budget administratif (partie A du budget) par déplacement de certaines dépenses à la partie B, la partie opérationnelle, et réduit ainsi le taux d'augmentation de ses propres dépenses administratives. Ni le Parlement, ni le Conseil ne l'ont critiquée pour cela.

Le Parlement européen, en particulier, pourrait avoir l'idée de financer à l'avenir certaines dépenses non pas par la catégorie 4 « Autres politiques », mais en raison de leur importance et du fait qu'elles se recoupent avec d'autres secteurs de politique, de les placer dans d'autres catégories. Nous avons déjà cité l'exemple des mesures sociales dans le cadre de la restructuration de la sidérurgie qui, de par leur nature, devraient être financées par les crédits des Fonds social et régional. Autre exemple, celui du règlement du Conseil sur un programme dans le domaine de l'infrastructure des transports en vue de la réalisation du marché intégré des transports jusqu'à 1992 (32). Cette proposition prévoit des dépenses à con-

currence de 630 MECU au total pour les années 1988 à 1992, alors qu'elles n'ont pas encore été prises en compte dans les prévisions financières (33). En raison des faibles possibilités d'augmentation dans la catégorie 4 des prévisions financières se pose évidemment la question de savoir si de telles mesures ne devraient pas également être financées par des crédits de la catégorie 2 « Actions structurelles » (34).

Il s'avérera certainement de plus en plus souvent que pour chaque problème nouveau de financement se posera la question de savoir dans quelle « cagnotte » puiser les crédits. Ce problème jouera un rôle tout particulier. Si l'on répond négativement à la question de l'admissibilité de virements de crédits d'une catégorie à une autre, se posera automatiquement celle de savoir si le budget des Communautés européennes se compose de 6 budgets séparés qui pourraient être votés séparément comme c'est le cas en RFA. Il est sûr qu'une délimitation trop rigide des différentes catégories, en particulier pendant l'exécution du budget, ne faciliterait pas la réalisation de la politique budgétaire des Communautés et risquerait de donner naissance à des conflits entre les institutions et les commissions du Parlement européen.

#### 6. La coopération entre le Conseil et le Parlement

En raison sans doute de la crainte du Conseil budgétaire, mentionnée plus haut, que le Parlement n'en vienne à monter les divers Conseils compétents les uns contre les autres pour imposer l'octroi de crédits pour certains projets, et du fait de la plus grande confiance mutuelle entre les deux institutions, après la conclusion de l'Accord interinstitutionnel, une coopération étroite s'est instaurée en 1988 entre les fonctionnaires responsables du budget du secrétariat du Conseil et du secrétariat du Parlement. L'intensité de cette coopération était déjà notable au cours de la procédure budgétaire 1989. Elle a pris à ce moment-là la forme entre temps acquise dans le contexte de l'application de l'Acte unique européen, durant la préparation des actes juridiques nécessaires.

La qualité de cette coopération et la ferme volonté des deux branches de l'autorité budgétaire d'éviter à tout prix des conflits dans la première année de l'application de l'Accord interinstitutionnel, ont certainement contribué à la conclusion positive de la procédure budgétaire 1989.

Cette coopération pourrait certainement être développée et renforcée à l'avenir, pour permettre un jour aux deux branches de l'autorité budgétaire d'agir en coresponsabilité et de mettre fin à l'incessante guérilla sur des questions de compétences en matière de dotation de crédits. En dernière analyse, cela présupposerait une coopération étroite entre le Parlement et les délégations nationales du Conseil, puisque le secrétariat du Conseil lui-même, bien souvent, ne peut ni prévoir, ni influencer les décisions du Conseil qui découlent de décisions individuelles des délégations nationales. Il y a là beaucoup de chemin à faire encore et ce n'est que la transformation du Conseil et du Parlement en deux chambres d'un système

(32) COM (88) 340 déf.

(33) Pour l'année 1989 pour laquelle un total de 120 MECU de crédits d'engagement était prévu, on n'a pu — de ce fait — placer que 60 MECU au budget.

(34) Le fonds régional, en particulier, entre en ligne de compte, puisqu'il est peu probable qu'on parvienne à réaliser un doublement des dépenses d'ici à 1993 du fait des difficultés d'établissement et d'exécution de projets.

fédéral, avec pour chacune des compétences bien définies, qui mettra un terme définitif aux conflits (35).

C'est ici que se fait sentir la séparation entre l'instance responsable des dépenses et celle responsable des recettes, ainsi que le fait que les recettes de la Communauté, pour une large part encore, grèvent les budgets nationaux. La situation ne s'améliorera sans doute que par la création d'un impôt direct communautaire, le jour où le Parlement disposera de la souveraineté fiscale.

### III. — La signification juridique de l'Accord interinstitutionnel

La partie IV de l'Accord interinstitutionnel traite de la discipline budgétaire des dépenses non obligatoires et de l'amélioration de la procédure budgétaire. Son premier article (l'article 15 du texte) stipule que :

« Les deux branches de l'autorité budgétaire conviennent d'accepter, pour les exercices budgétaires 1988-1992, les taux maximaux d'augmentation des dépenses non obligatoires qui procéderont des budgets établis dans la limite des plafonds des perspectives financières ».

Cet article de l'accord est devenu l'un des articles les plus litigieux durant la procédure budgétaire 1989. Il a suscité de grosses émotions, tout particulièrement dans la dernière phase de la procédure (36).

La querelle portait essentiellement sur la question de la primauté de l'article 15 sur les dispositions de l'article 203, paragraphe 9 du traité CEE. Selon l'interprétation du Parlement européen, le taux maximal, pour la période couverte par les prévisions budgétaires (1988-1992), et qui découlerait de chaque procédure budgétaire, a été accepté *par avance* par les deux branches de l'autorité budgétaire, dans la mesure où les dépenses resteront dans le cadre des plafonds des prévisions financières.

Le Conseil ne partageait pas cet avis. Pour lui, *dans le cas d'espèce*, en raison du dépassement du taux maximal constaté par la Commission (déjà en première lecture), il fallait qu'intervienne entre le Conseil et le Parlement un nouvel accord, conformément à l'article 203, paragraphe 9, alinéa 5 (37).

Le problème s'est compliqué davantage encore parce que le Conseil, se fondant étroitement sur les décisions du conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988 (38), a procédé à une différenciation théorique et pratique entre les dépenses qu'il a déclarées privilégiées (catégorie 2 et 3 des prévisions financières) et les « autres dépenses » (catégorie 4). Pour ces dernières

qu'il a qualifiées de non-privilégiées, il ne voulait permettre en aucun cas un dépassement du taux maximal. Le Parlement européen a rejeté catégoriquement cette distinction et s'est opposé à une subdivision des dépenses non obligatoires en deux catégories distinctes.

La réalisation d'augmentations de dépenses pour les dépenses classées privilégiées par le Conseil européen, dans les fonds structurels, les programmes méditerranéens et les programmes de recherche entraînait déjà un dépassement important du taux maximal. Même en tenant compte des dépenses de la catégorie 4, qui n'a été augmentée que d'un demi-taux maximal par le Conseil, il y a eu augmentation globale des dépenses non obligatoires bien au-delà de 5,8 %.

Selon le Parlement européen, cela n'entame en rien son droit d'augmenter les dépenses non obligatoires à concurrence encore d'un demi-taux maximal. Il s'appuie pour cela sur le paragraphe 4 de l'article 203, alinéa 9 du traité CEE. La pratique au cours des procédures budgétaires qui ont suivi la modification des traités en 1975 confirme cette interprétation (39).

La tendance de ces diverses interprétations est claire. Pour le Conseil, il s'agit de l'application stricte de son ancienne doctrine, selon laquelle toutes les dépenses non obligatoires qui n'ont pas fait l'objet d'une politique communautaire accompagnée d'une disposition juridique, devraient être limitées au minimum absolu, c'est-à-dire au taux maximal. La priorité absolue revenait jusqu'ici aux dépenses agricoles obligatoires, qui n'étaient limitées par aucun taux maximal. Ce n'est que par les décisions du Conseil européen de Bruxelles que se sont ajoutées des tâches nouvelles pour lesquelles le Conseil s'est engagé à un montant donné, dans un cadre bien défini (catégories 2 et 3 des prévisions financières).

Le Conseil a précisé à plusieurs occasions qu'il était disposé à respecter pleinement son engagement envers les dépenses non obligatoires « privilégiées » et que, compte tenu de cela, les plafonds des catégories 2 et 3 représentaient pour lui des montants minimaux. C'est tout le contraire, selon lui, pour le plafond de la catégorie 4, qui peut mais ne doit pas être épuisé (et dans la mesure du possible ne devrait pas l'être).

Dans la concertation pour la deuxième lecture du Conseil du 22 novembre 1988, cette vision des choses a été confirmée expressément une fois encore. Certaines délégations se sont exprimées sur le lien entre les dispositions de l'Accord interinstitutionnel avec l'article 203 du traité CEE. Alors que la délégation allemande défendait l'idée qu'il y avait là « un terrain encore inexploré », la délégation britannique, elle, voulait voir dans l'Accord interinstitutionnel un accord purement politique.

(35) Les conflits possibles entre les deux branches budgétaires ont été nombreux : conflit sur les questions de classification (entre dépenses obligatoires et non obligatoires) ; la question de la lettre rectificative déjà mentionnée ; la question du taux maximal — voir plus loin — a été réglée d'un commun accord sans que l'une ou l'autre partie ait renoncé à sa position juridique.

(36) Voir les déclarations du rapporteur, M. von der Vring, et du président de la Commission des budgets, M. Cot, du 13 décembre 1988, en plénière du Parlement ; « Arc-en-ciel » des négociations du Parlement européen du 13 décembre 1988.

(37) Du fait que le Parlement européen avait dépassé son taux maximal lors de sa première lecture.

(38) Voir chapitre A, paragraphe 14 de la décision du Conseil européen des 11/12 février 1988 dans une publication spéciale du Parlement européen « *Activités* », n° 15/88.

(39) Voir à ce sujet, par exemple, la même querelle au cours de la première procédure budgétaire après modification des dispositions budgétaires des traités (budget 1976). Le président en exercice du Conseil de l'époque, M. Rumor, a concédé en général, le 15 octobre 1975, devant la plénière, la capacité d'augmenter une fois encore d'un demi-taux maximal les dépenses non obligatoires, et cela indépendamment de l'augmentation des dépenses par le Conseil, lors de l'établissement de son projet (négociations du PE, Annexe 195 du 15 octobre 1975, p. 121).



Qu'à l'issue de la procédure on n'ait pas insisté davantage sur la question du taux maximal, ni sur celle du caractère juridique obligatoire de l'accord montrait la volonté du Conseil, lui aussi, d'éviter un conflit budgétaire pendant la première année de l'application de cet accord. Chacun a maintenu ses positions juridiques tout en évitant l'affrontement.

Pour le taux maximal, le Parlement était fermement décidé de s'en tenir à sa position juridique et à risquer éventuellement un recours à la Cour de justice européenne. Le rapporteur du budget et le président de la Commission des budgets ont tous deux précisé, deux jours avant le vote en plénière du Parlement, ce qu'ils pensaient de ce problème et qui peut être résumé ainsi :

— il n'y aura pas de nouvelles négociations avec le Conseil sur de nouveaux taux maximaux tant que le Parlement restera dans le cadre des prévisions financières ; le Parlement s'opposera fermement à toute tentative du Conseil visant à surbordonner la détermination du montant des dépenses non obligatoires à l'accord du Conseil ; toute tentative de ce type serait considérée comme une remise en cause des compétences budgétaires acquises par le Parlement européen par les traités de 1970 et 1975 ; une distinction entre dépenses non obligatoires « privilégiées » et « non-privilégiées » n'a aucun fondement.

Dans une analyse juridique brillante (40), le président de la Commission des budgets, M. Cot, a abordé la signification juridique de l'Accord interinstitutionnel. Cet accord est du droit dérivé à valeur juridique contraignante, dans la mesure où il ne déroge pas au droit primaire des traités.

Il y a eu dans l'intervalle un arrêt intéressant de la Cour de justice sur la signification juridique de tels accords entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Dans un arrêt du 27 septembre 1988, dans l'affaire 204/88 (République hellénique contre Conseil), on trouve non seulement des déclarations significatives sur la définition des dépenses obligatoires et non obligatoires, mais également une prise de position sur la signification juridique de la Déclaration commune du 30 juin 1982.

La Cour de justice européenne reconnaît expressément la validité de procédures et d'accords interinstitutionnels et indique même la nécessité d'une collaboration réciproque entre le Conseil et le Parlement dans ce cadre. Dans l'arrêt sur l'affaire 34/86, lors du recours budgétaire du Conseil contre le Parlement européen, au sujet de l'arrêt du budget 1986 par le président du Parlement, on peut noter, et c'est l'une des conclusions les plus importantes, qu'il *faut* parvenir à un accord sur un nouveau taux maximal dans le cadre du dialogue interinstitutionnel entre le Conseil et le Parlement.

De l'avis de la Cour de justice et de l'avis d'autres experts, une coopération de ce type est prévue à l'article 5 du traité CEE. Ainsi, la Déclaration commune du 30 juin 1982 et l'Accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 peuvent tous deux être élevés au rang d'actes destinés à appliquer le Traité à titre complémentaire aux dispositions et exigences des traités.

L'arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1988 souligne expressément que le déroulement sans heurts de la procédure budgétaire est largement fondé sur le dialogue interinstitutionnel qui oblige les deux parties à une coopération loyale (41). Des accords de tous types peuvent donc être considérés comme conséquence de l'exécution de cette obligation. La Cour se borne à veiller que l'une ou l'autre des institutions « ne fassent pas usage de leur pouvoir d'appréciation d'une façon manifestement erronée ou arbitraire » (paragraphe 17).

Compte tenu de ces déclarations importantes, on ne peut plus mettre en doute le caractère juridique contraignant de l'Accord interinstitutionnel. Tout au plus peut-on se quereller sur l'interprétation de l'une ou l'autre de ses dispositions. Mais le texte de l'article 15 de l'accord est si clair qu'une interprétation divergente paraît impossible. Et le Conseil, pour sa part, n'a pas souhaité un examen juridique par la Cour de justice européenne.

(40) Voir source indiquée footnote 36.

(41) Paragraphe 16 de la décision.

# L'AVIATION CIVILE DANS LA COMMUNAUTÉ APRÈS 1992

Alie DOORTEN

## Introduction

Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 1987, de l'Acte européen consacrant l'achèvement du grand marché intérieur, la libéralisation des transports aériens en Europe a été propulsée sous les feux de la rampe. Le 7 décembre 1987, le Conseil des ministres des transports a adopté un ensemble de mesures visant à assouplir, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1988, les règles auxquelles sont soumis les transports aériens. L'accord, officialisé par le Conseil des ministres le 14 décembre 1987, expirera le 30 juin 1990, date à laquelle les ministres seront appelés à prendre de nouvelles mesures (plus libérales encore) pour une période de deux ans et demi. Fin 1992, le grand marché unique doit être une réalité. En d'autres termes, le trafic aérien ne devra plus alors être soumis à aucune règle limitant le jeu de la concurrence et le grand marché intérieur devrait en principe aussi être applicable aux transports aériens.

Depuis les premiers jours de l'aviation, l'emprise des pouvoirs publics sur ce secteur ne s'est jamais démentie. La convention de Chicago de 1944, le traité international qui se trouve à l'origine de la formidable expansion de l'aviation civile mondiale après la Seconde Guerre mondiale, confirme le rôle prépondérant des Etats dans l'organisation de ce secteur économique international. En effet, ce ne sont pas les compagnies aériennes mais bien les pouvoirs publics qui décident qui peut se déplacer dans les airs, avec quel type d'appareil, à quelle fréquence et à quel tarif. S'il est vrai que l'argument de la sécurité n'est pas étranger à cette surréglementation, le nationalisme et le prestige y ont également contribué de manière non négligeable.

La convention de Chicago prévoit notamment qu'il incombe aux Etats de régler mutuellement leurs relations aériennes par la voie d'accords bilatéraux. Le premier de ces accords a été conclu en 1946 entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis et porte le nom d'accord des Bermudes. Cet accord a longtemps servi de modèle aux autres accords bilatéraux conclus dans ce domaine. Dans la plupart des cas, l'accord bilatéral précise que les pouvoirs publics des deux Etats concernés peuvent autoriser une ou plusieurs compagnies aériennes (appelées « compagnies nationales ») à assurer les vols réguliers entre les pays concernés.

En général, l'accord bilatéral comporte aussi une clause relative à la répartition des capacités. Cette clause précise en fait la fréquence des vols et le type d'appareil utilisé. La plupart des pays exigent que 50 % des vols assurant la liaison avec leur partenaire bilatéral soient effectués par leur propre compagnie aérienne nationale sur la base du principe de réciprocité.

Le rôle tenu par le nationalisme et le prestige dans le domaine de l'aviation constitue un obstacle difficile à surmonter lors des négociations portant sur la libéralisation des transports aériens. Les pays ayant un sens aigu du nationalisme, au rang desquels figurent surtout les pays d'Europe méridionale, considèrent l'aviation ni plus ni moins comme une chasse gardée des pouvoirs publics. Les compagnies aériennes de ces pays sont pour la plupart contrôlées, en tout ou en partie, par les pouvoirs publics et sont souvent considérées comme l'une des fiertés nationales. En outre, ces pays craignent de perdre pied face aux grandes compagnies. En revanche, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, pays qui représentent la tendance plus libérale, voient dans le secteur de l'aviation une activité



économique à part entière. Les compagnies aériennes sont des entreprises libres et, à ce titre, elles devraient pouvoir se livrer concurrence sur le marché, en principe sans protection inutile des pouvoirs publics et accords réciproques limitant le jeu de la concurrence.

Les Pays-Bas et le Royaume-Uni militent en faveur de la libéralisation des transports aériens, c'est-à-dire pour que soient accordées aux compagnies existantes davantage de libertés et que soient levées les restrictions constituant un frein à l'expansion. Même si les avantages de la dérégulation ne font pas de doute, il faut cependant s'interroger sur l'opportunité de pousser le processus aussi loin qu'aux Etats-Unis, où le rôle des pouvoirs publics est tout à fait secondaire. En tout état de cause, il convient d'éviter les « effets secondaires » de la dérégulation : manque de ponctualité, détérioration du service, exercice d'une position dominante sur certains sous-marchés. Nous le pouvons en appliquant de manière adéquate la règle de concurrence mais aussi et surtout en tirant les leçons des conséquences négatives de la dérégulation à l'américaine.

La libéralisation de l'aviation en Europe se situe sur le seul plan économique. Ceci ne signifie pas pour autant qu'il faille négliger la sécurité et sur ce plan on se gardera de desserrer les rennes de la réglementation. Compte tenu de la croissance actuelle des transports aériens, il importe que l'infrastructure évolue en parallèle. La libéralisation du trafic risque encore d'accentuer cette croissance et notre attention devra donc se porter sur la sécurité dans les aéroports et dans les airs.

Même si la dérégulation ne touche que les vols réguliers, l'importance du marché des vols charters ne doit pas être sous-estimée puisqu'il représente environ la moitié du marché aérien européen. S'il existe aujourd'hui une distinction très nette entre services charters d'une part et services réguliers d'autre part, cette distinction est appelée à s'estomper progressivement.

La croissance récente du marché des charters amène les compagnies charters à augmenter à ce point les fréquences que l'on se trouve confronté à des séries de plus en plus longues de vols préprogrammés, ce qui signifie en réalité que le charter s'apparente de plus en plus à un vol régulier. D'autre part, on remarque une certaine désaffection pour les produits IT (Inclusive Tour) au profit de la formule « Seat-only », qui n'est en fait rien d'autre qu'un service régulier. En outre, les compagnies régulières se retirent du marché des charters (le trafic charter ne représente plus que 1 % du volume de trafic assuré par la KLM) pour ouvrir des lignes régulières sur certaines destinations à l'origine desservies uniquement par charter. Ainsi la KLM vient d'inaugurer des vols réguliers sur Faro, Valence et Izmir. Et de fait, les vacanciers favorisent de plus en plus les vols réguliers au détriment de la formule charter.

## Les grands axes de la politique de libéralisation

### Le train de mesures du 1<sup>er</sup> janvier 1988

La décision du Conseil des ministres des transports de libéraliser les transports aériens européens est sanction-

née par deux règlements, une directive et une décision, publiés dans le *Journal officiel* L 374 du 31 décembre 1987. Ces mesures sont uniquement applicables aux services réguliers internationaux dans la Communauté et concernent l'accès au marché, la fixation des tarifs et la répartition des capacités en sièges. Les pages qui suivent passent en revue ces différents actes et indiquent dans quel sens est appelé à évoluer le processus de libéralisation.

### Concurrence

Le premier règlement détermine la façon dont les règles de concurrence figurant dans le traité de Rome sont appliquées aux entreprises de transports aériens. Il s'agit en l'occurrence des articles 85 et 86 du Traité. L'article 85 interdit tous les accords et ententes entre entreprises susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence. L'article 86 quant à lui interdit l'exploitation de façon abusive d'une position dominante sur le Marché commun.

### Exemptions de groupe

Le deuxième règlement concerne l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité de Rome, qui dispose que l'interdiction de l'article 85 peut être déclarée inapplicable à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées. Cette exemption peut être accordée lorsqu'un accord contribue à améliorer la production ou à favoriser le progrès technique et économique. Jusqu'il y a peu, la plupart des gouvernements et des compagnies aériennes estimaient que les règles de concurrence des articles 85 et 86 n'étaient pas applicables à l'aviation, eu égard au statut particulier dont jouit ce secteur. Mais la Cour européenne de justice, dans une affaire désormais connue sous le nom de *Nouvelles Frontières*, a rejeté cet argument. La Cour européenne y déclarait notamment que les règles de concurrence étaient bel et bien applicables aux transports aériens. En d'autres termes, il fallait vérifier si les nombreux accords de coopération et pratiques concertées existant entre compagnies aériennes pouvaient faire l'objet des exemptions de groupe prévues par l'article 85 paragraphe 3. Ni le Conseil de ministres ni les compagnies aériennes ne s'inquiétèrent directement des conséquences de cet arrêt, jusqu'à ce que la Commission européenne adressa à ces dernières une lettre les mettant en demeure de mettre fin à la violation systématique des règles de concurrence. Les compagnies aériennes étaient invitées à communiquer les mesures qu'elles comptaient prendre pour mettre fin à ces violations, faute de quoi la Commission engagerait une procédure auprès de la Cour de justice. Le train de mesures dans le domaine des transports aériens constitua par la suite un premier pas sur la voie de la libéralisation de l'aviation, visant notamment à supprimer progressivement tous les accords restreignant le jeu de la concurrence. L'adoption de ce train de mesures fut mise à profit par la Commission pour renoncer à la procédure qu'elle avait engagée et accorder des exemptions de groupe.

Une véritable libéralisation des transports aériens en Europe n'est possible que si les compagnies aériennes ne concluent pas entre elles des accords limitant la concurrence et si les contraintes et les restrictions que les pouvoirs publics font peser sur ces compagnies sont supprimées. Les accords entre compagnies aériennes, lorsqu'ils contribuent à favoriser le progrès technique et économique, peuvent certes faire l'objet d'une exemption, à con-

dition toutefois d'en répercuter une part équitable sur les usagers.

Trois nouveaux règlements, entrés en vigueur le 30 août 1988, précisent désormais les accords entrant en ligne de compte pour ce genre d'exemptions. Le premier règlement concerne les accords relatifs à la planification et à la coordination communes de la capacité, au partage des recettes, à la concertation en matière de tarifs et à l'attribution de créneaux dans les aéroports.

Le second règlement concerne les accords conclus entre les entreprises dans le domaine des Systèmes de réservation informatisée de services de transports aériens (SRI). Dans la pratique, ce règlement est essentiellement applicable aux systèmes de réservation européens Gallée (utilisé par KLM, Swissair, British Airways, Alitalia, Sabena, Olympic Airways et Covia, une filiale de United Airlines) et Amadeus (utilisé notamment par Air France, Lufthansa, SAS, Iberia). Ce règlement sera en outre doublé d'un Code de conduite pour systèmes de réservation informatisée, qui sera sans doute adopté sous peu par le Conseil. Ce Code de conduite comporte un certain nombre de dispositions visant notamment à exclure certains avantages unilatéraux favorisant les compagnies aériennes reprises dans un système (ordre de présentation des informations à l'écran par exemple). L'exemption de groupe SRI et le Code de conduite couvrent tout ce qui concerne les systèmes de réservation informatisée dans la Communauté. Ils doivent assurer un fonctionnement optimal des systèmes et l'exploitation maximale des avantages offerts par ce type de systèmes.

Le troisième règlement concerne les accords conclus entre les entreprises dans le domaine des services au sol dans les aéroports, tels que la prise en charge technique et opérationnelle au sol, l'acheminement des passagers, du fret, du courrier et des bagages ainsi que les services de restauration à bord des avions.

## Tarifs

Le troisième volet du train de mesures entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988 est la directive relative aux procédures et aux critères présidant à la fixation des tarifs des services aériens réguliers. Tout service aérien comporte des zones de flexibilité, à l'intérieur desquelles les autorités compétentes sont tenues d'autoriser les compagnies aériennes à pratiquer les tarifs de leur choix. Ces zones de flexibilité répondent à un grand principe directeur : plus les tarifs sont réduits, plus les conditions en matière de durée du séjour et une heure de départ sont nombreuses. On distingue deux zones de flexibilité :

- une zone à tarifs réduits, qui s'étend de 90 % à plus de 65 % du tarif de référence (généralement fixé sur la base du niveau moyen du tarif économique normal) ;
- une zone à tarifs très réduits, qui s'étend de 65 % à 45 % du tarif de référence.

Le Conseil devra statuer sur la révision de la directive au plus tard le 30 juin 1990.

Il semble que l'on s'achemine progressivement vers un régime d'approbation plus souple faisant jouer davantage les conceptions commerciales des compagnies aériennes concernées. Ainsi on pourrait envisager d'élargir le système des zones ou de mettre en place un système dit de « double approbation », c'est-à-dire qu'un tarif, pour ne plus être valable, devrait être invalidé par les deux autorités concernées. Le processus de libéralisation pourrait,

dans sa dernière phase, déboucher sur une formule qui se bornerait à empêcher toute pratique de dumping.

Ceci étant dit, il faut que sous l'angle de l'usager les tarifs répondent à une double condition : transparence et clarté. La mise en place d'un système de réservation informatisée, soumis à des prescriptions d'utilisation précises, est l'un des outils permettant de faire en sorte que soit remplie cette double condition.

## Capacité

La décision figurant dans le train de mesures concerne la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1988, la plupart des accords bilatéraux prévoyaient un partage cinquante-cinquante. Le nouveau régime prévoit qu'un Etat membre est tenu d'autoriser les compagnies aériennes autorisées à exploiter des services aériens internationaux, à adapter leur capacité. Jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1989, ces adaptations doivent rester comprises dans une fourchette comprise entre 45 et 55 %. Au-delà de cette date, cette fourchette sera élargie à 40-60 %.

Au-delà du 30 juin 1990, date à laquelle expirent ces nouvelles limites, il semble que l'on s'achemine vers un nouvel élargissement. Ceci pourrait se faire soit en portant la clé de répartition à 30-70 soit par la mise en place d'une formule dynamique devant permettre un élargissement de 5 % l'an par exemple. Cette dernière approche risque toutefois de se heurter à pas mal de problèmes au sein du Conseil de ministres. L'opposition à cette formule devrait surtout venir des pays dotés de « petites » compagnies se sentant menacées par la concurrence. Une des solutions au problème pourrait consister à garantir aux adversaires de la formule dynamique en phase terminale une « sauvegarde » de x % dans la répartition des capacités, ce qui permettrait d'assurer la survie des plus petites compagnies.

A l'heure actuelle, le trafic entre les aéroports de catégorie 1, c'est-à-dire les grands aéroports, et les aéroports régionaux effectué à l'aide d'appareils comportant moins de 70 sièges n'entre pas en ligne de compte pour le calcul de capacités. Mais les pays les plus libéraux penchent déjà pour une formule permettant d'accroître le nombre de sièges n'intervenant pas dans le calcul des capacités. Peut-être en arrivera-t-on un jour à une situation dans laquelle seul le trafic entre les aéroports de catégorie 1 et les aéroports régionaux sera retenu comme base de calcul de la capacité.

La décision règle également — modestement certes — le trafic dit de cinquième liberté, c'est-à-dire le droit de transporter des passagers entre deux autres Etats membres que l'Etat d'immatriculation de l'appareil. Exemple : une compagnie française assurant le vol Paris-Amsterdam-Copenhague doit également pouvoir prendre à bord des passagers à l'escale d'Amsterdam à destination de Copenhague. Jusqu'au 31 décembre 1987, ce droit ne pouvait être obtenu que par accord bilatéral. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du train de mesures, une compagnie aérienne communautaire peut assurer un service de cinquième liberté lorsque ce service constitue le prolongement d'un service déjà existant. En outre, sur les deux aéroports desservis, un au moins doit être de la catégorie 2. Enfin, le service ne doit pas absorber plus de 30 % de la capacité annuelle sur la liaison concernée pour le transport de passagers de cinquième liberté.

En principe, toutes les restrictions devraient être levées





d'ici 1992. L'achèvement du marché unique ramènerait l'ensemble du trafic communautaire à un seul et même dénominateur commun : le marché intérieur des transports. Ce qui, si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, pourrait signifier que la KLM serait autorisée à assurer un service entre Paris et Milan. Le droit de cabotage, c'est-à-dire le droit d'assurer des transports entre deux points d'un seul et même pays, s'étendra alors à l'ensemble de la Communauté. Toutefois, il faudra encore surmonter bien des obstacles politiques avant que les Etats membres n'acceptent une telle amputation de leur souveraineté. Dans l'immédiat, cela semble difficilement réalisable.

La décision règle également le problème de la désignation dite multiple. A l'heure actuelle, les Etats membres sont tenus d'accepter la désignation multiple sur la base de paires de pays, c'est-à-dire qu'un Etat membre peut désigner plusieurs compagnies aériennes autorisées à assurer les services entre deux Etats membres. Il existe également une désignation multiple sur la base de paires de villes, qui indique qu'un transport est assuré entre deux villes situées dans deux Etats membres. Cette notion n'a plus cours que sur des liaisons à haute densité de trafic (Amsterdam-Londres par exemple).

L'unification du marché européen aurait notamment pour conséquence que les autorisations, aujourd'hui encore délivrées par les autorités nationales, le seraient par un organisme communautaire. En d'autres termes, les autorisations seraient délivrées par une autorité unique. Pour l'heure, cela ne semble pas encore réalisable. Toutefois, la Commission pourrait, dès maintenant, entreprendre les démarches nécessaires pour mettre en place un certain nombre de conditions à l'intérieur desquelles les instances délivrantes seraient tenues d'opérer.

### Aides publiques

Dans la Communauté, la plupart des compagnies aériennes sont des entreprises publiques qui bénéficient dans bien des cas d'aides publiques contraires aux dispositions du traité. Ces aides faussent le jeu de la concurrence entre les compagnies aériennes. La Commission européenne procède en ce moment à un inventaire des aides accordées dans le domaine des transports aériens et s'apprête à légiférer de façon à déterminer sous quelle forme les aides accordées aux compagnies aériennes sont compatibles avec le traité de Rome. Certains gouvernements accordent des aides indirectes aux compagnies aériennes sous forme de subventions indirectes. Ainsi, les aéroports accordent-ils parfois aux compagnies en difficulté des ristournes sur les droits d'atterrissage, manque à gagner qui par la suite est couvert par les pouvoirs publics. L'ingérence des pouvoirs publics et les aides indirectes qu'ils accordent annihilent toute possibilité de concurrence loyale. Aussi, la structure actuelle devrait-elle céder la place à un système permettant aux entreprises de se livrer à une concurrence loyale, condition *sine qua non* pour assurer la totale liberté des transports aériens.

### Relations de la Communauté avec les pays tiers

Le processus de libéralisation des transports aériens en Europe concerne non seulement le trafic intracommunautaire mais également les destinations extracommunautaires. L'aviation européenne est surtout menacée par les grandes compagnies aériennes américaines, ces « méga-compagnies » nées de la dérégulation qui assurent de plus en plus de dessertes entre l'Europe et les Etats-Unis et qui, de ce fait même, constituent de dangereux concurren-

ts pour les compagnies européennes. Pour faire face à ces problèmes, on pourrait songer à un renforcement du marché intérieur et à une action concertée des Etats membres de la Communauté, qui consisterait à mener une politique commune à l'égard des pays tiers dans le domaine des transports aériens. Toutefois, une telle politique serait lourde de conséquences sur le plan de la souveraineté de chaque Etat membre.

Les négociations au sujet des droits d'atterrissage, qui aujourd'hui se font encore dans un cadre bilatéral, devraient alors être menées de manière multilatérale, ce qui signifie également que les droits d'atterrissage perçus de manière multilatérale devraient être répartis parmi les Etats membres. La question qui se pose dès lors serait bien sûr de savoir à qui reviendraient ces droits d'atterrissage et sur la base de quels critères se ferait la répartition.

### Facilitation

La suppression en 1992 de toutes les frontières intérieures de la Communauté ne sera pas sans conséquences pour le secteur des transports aériens puisque dès que le grand marché unique sera réalisé tous les vols à l'intérieur de la Communauté seront des vols intérieurs et que le trafic intra-européen ne sera plus soumis à aucun contrôle d'identité et de douane. Ceci facilitera donc sensiblement les formalités à remplir dans les aéroports par les voyageurs participant au trafic intra-européen. Pour les vols intercontinentaux au départ et à destination de l'Europe la situation se complique singulièrement. La principale question qui se pose est de savoir si l'on opte pour le principe du port d'entrée ou du port de destination.

Dans le premier cas, les formalités douanières sont accomplies dans le premier aéroport communautaire où atterrit le passager. Ceci signifie que pour un vol New York-Amsterdam-Milan, avec correspondance à Amsterdam, tous les passagers doivent passer la douane à Amsterdam. Ce système est comparable au système américain, qui veut que tous les passagers d'un vol Amsterdam-New York-San Francisco passent la douane à New York, après quoi ils peuvent circuler librement aux Etats-Unis.

Pour le voyageur intercontinental qui doit faire escale dans la Communauté pour rejoindre sa destination finale dans la Communauté, ce système présente un inconvénient majeur. Ainsi, l'Américain se rendant à Milan via Amsterdam doit descendre de l'avion à Amsterdam pour se soumettre aux formalités douanières. Ensuite, le passager doit remonter à bord pour poursuivre son voyage vers Milan. Tout ce qui fait l'attrait de la force de Schiphol — prendre une correspondance sans que le confort n'en pâtisse — est remplacé par un système plein de désagréments pour le passager (récupération des bagages, attente à la douane, bagages à traîner derrière soi et à faire réenregistrer, etc.).

La plupart des pays européens sont partisans des principes du port de destination. Ce système permet aux voyageurs de passer confortablement d'un vol international à un vol intérieur. Dans ses grandes lignes, ce système revient à repousser à l'aérogare terminale (Port-of-destination) le contrôle douanier bagages de soute. Pour le vol New York-Amsterdam-Milan, ceci signifierait que le passager ne récupérerait ses bagages de soute qu'à Milan pour y subir le contrôle de douane. Etant donné que le passager arrivant de New York se mêle aux passagers à Amsterdam, passagers pour lesquels il s'agit d'un vol intérieur iAmsterdam-Milan, ce passager devra déjà y subir un contrôle personnel, c'est-à-dire un contrôle d'identité



et un contrôle des bagages à main. En procédant ainsi, la perte de temps est réduite à un minimum.

### **TVA et accises**

En ce qui concerne la TVA, le transport de voyageurs sur les liaisons intracommunautaires et la vente d'articles dans les boutiques hors taxe et à bord des avions sont soumis au tarif zéro. C'est également le cas des fournitures de services (acheminement des bagages, restauration et entretien) aux avions. En d'autres termes, ni les compagnies aériennes ni les passagers ne sont confrontés au problème de la TVA lors des vols internationaux.

Les frontières intérieures de la Communauté étant appelées à disparaître, tous les services de transports assurés entre deux points situés dans la Communauté, ainsi que la vente d'articles aux voyageurs sur les destinations communautaires, seront considérés comme des services et des ventes intracommunautaires, et dès lors soumis à la TVA. Le niveau de ce tarif n'est pas encore fixé, mais d'après les propositions actuelles il devrait varier, selon l'Etat membre concerné, de 4 à 9 %.

La baisse des tarifs, consécutive à la libéralisation, sera — en partie du moins — gommée par l'application de la TVA. Sans oublier que la différence entre le haut et le bas de la fourchette du tarif de TVA risque de provoquer des distorsions de concurrence au sein même de la Communauté. En outre, les compagnies aériennes des pays voisins de la Communauté (tels que l'Autriche et la Suisse) deviendront plus compétitives étant donné que sur les vols entre pays tiers et Etats membres il n'est pas perçu de TVA et qu'elles seront donc en mesure de proposer des tarifs plus avantageux. Enfin, la compensation des tickets entre les différentes compagnies aériennes et la cession de la TVA se heurteront à de nombreux problèmes d'ordre pratique. Comment un voyageur américain par exemple, vendant un ticket Washington-Milan via Amsterdam, devrait-il procéder pour que la TVA soit versée pour le petit bout de trajet Amsterdam-Milan ? Ce voyageur sera bien vite tenté de se rabattre sur le vol Washington-Zurich-Milan, exempté de la TVA.

Outre l'instauration de la TVA sur les vols intracommunautaires, il est également prévu de supprimer l'exemption d'accises accordée actuellement aux boissons alcoolisées et aux tabacs vendus aux voyageurs ayant une destination internationale.

La vente d'articles hors taxe, dont la raison d'être est directement liée à l'existence de frontières constitue pour l'aviation une source importante de revenus entre les pays. Les ventes de produits hors taxe font le plus souvent partie intégrante des activités des aéroports et leur disparition aura donc des implications graves pour l'exploitation des aéroports. Mais les compagnies aériennes elles aussi seront confrontées à un manque à gagner. La vente d'articles hors taxe à bord des avions accusera un recul sensible, ce qui provoquera une baisse des bénéfices. Ce qui, en définitive, risque de provoquer un inévitable relèvement des droits d'atterrissage et annihilera en partie la baisse des tarifs.

Les effets néfastes qu'aura sur les transports aériens l'introduction de la TVA et des accises sur les vols intra-européens sont évidents. Premièrement, la baisse des

tarifs dont auraient pu profiter les passagers dans la Communauté sera moins prononcée que ne le laissait entrevoir la libéralisation. Deuxièmement, il y aura distorsion de la concurrence parce que les compagnies aériennes des pays limitrophes de la Communauté ne devront pas acquitter de TVA sur les destinations communautaires, ce qui leur permettra d'appliquer des tarifs plus avantageux. Troisièmement, la suppression des ventes hors taxe dans la Communauté mettra dans une situation plus difficile les aéroports actuellement dotés de bonnes infrastructures. Enfin, les destinations de vacances hors CEE s'en trouveront stimulées, ce qui est contraire aux intérêts de l'industrie touristique dans la Communauté.

### **Conclusion**

Il est clair que le processus de libéralisation des transports aériens a enclenché la vitesse supérieure depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1987, date d'entrée en vigueur de l'Acte européen. Le premier pas sur la voie d'un marché libre des transports aériens en Europe a été franchi le 14 décembre 1987 lorsque le Conseil des ministres a adopté le train de mesures dans le domaine des transports aériens.

Pourquoi libérer les transports aériens ? Pour permettre aux transporteurs aériens de fonctionner à moindre coût et éviter que la concentration économique ne se fasse au préjudice du consommateur. La politique de libéralisation permet également à la Communauté d'affermir sa position de négociation avec les pays tiers. A cet égard, la possibilité de confier ces négociations à la Commission européenne doit être envisagée sérieusement.

La poursuite du processus de libéralisation des transports aériens en Europe se heurtera non seulement à de nombreux problèmes pratiques mais également à de nombreux obstacles politiques. Car même si tout semble évoluer dans le sens d'une plus grande liberté sur le marché des transports aériens, la question est de savoir jusqu'où peut aller cette libéralisation. D'une part, les événements sur le marché intérieur américain nous ont appris qu'une liberté illimitée produit également des effets néfastes, tels qu'une concurrence effrénée, l'engorgement de l'espace aérien, la suppression de certaines liaisons et la forte fluctuation des prix. D'autre part, il faut veiller à ce que l'instabilité sur le marché des transports aériens ne soit pas le détonateur d'un nouveau processus de régulation. La régulation tant décriée risque en effet de se déplacer à un autre niveau, celui du « gouvernement européen ». Lorsque l'on mène dans la Communauté européenne une politique commune des transports aériens, il convient donc de garder à l'esprit la question suivante : dans quelle mesure cette politique doit-elle être régulatrice ?

Mais avant d'en arriver là, il faut qu'il y ait dans le chef de nos responsables politiques la volonté politique de mener véritablement une politique commune dans le domaine des transports aériens. Même si ce processus paraît engagé, il semble que l'on ait encore un bon bout de chemin à faire avant d'en arriver à une politique commune des transports aériens.



# LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES PRIX ET LES PROBLÈMES AGRICOLIS RÉGIONAUX FRANÇAIS

F. BONNIEUX, L. MAHÉ et  
P. RAINELLI

*Directeurs de recherche à l'INRA (Station d'économie  
de Rennes)*

## Résumé

*La notion de taux de protection nominale permet de définir pour chacune des régions françaises, le soutien dont l'agriculture bénéficie du fait de la politique communautaire des prix. Ainsi voit-on l'opposition entre la France des grandes cultures et les zones laitières, dont les productions sont fortement soutenues, et la France méditerranéenne avec des spéculations peu protégées. La mise en œuvre d'un modèle de statique comparative montre comment serait touchée chaque région par un alignement progressif des prix européens sur les cours mondiaux. Ce sont évidemment les régions qui profitent le plus du système de prix européen qui seraient les plus touchées.*

\*  
\* \*

Pour renforcer sa cohésion économique et sociale, la Communauté propose dans l'Acte unique européen, une réforme des fonds structurels. Elle a, entre autres, pour objectifs, l'adaptation des structures de production agricole et un « développement rural conforme au modèle européen de société dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune », Delors, 1987, p. 14.

Ainsi, à travers les préoccupations structurelles, et la prise en compte d'un meilleur équilibre des marchés agricoles, les mesures en faveur des régions de montagne ou des zones défavorisées sont clairement associées. Pour schématiser, il s'agit d'une part d'augmenter l'efficacité des fonds et instruments financiers permettant d'intervenir au niveau régional, et d'autre part de tenir compte des nouvelles conditions de la production et des échanges.

En ce qui concerne le rôle du principal fonds structurel traitant des problèmes agricoles, le FEOGA-orientation, l'Acte unique traduit une certaine ambiguïté, Delors, 1987, p. 16. En effet, comme l'indique Gabdin, 1988, p. 73, l'analyse met en évidence une pluralité de conceptions communautaires du développement régional. Et l'on ne sait pas trop si c'est le point de vue sectoriel, où le rôle de la politique agricole est privilégié, ou celui horizontal, visant à la complémentarité des interventions (dans le développement régional), qui est retenu.

Au-delà de ce débat, on peut s'interroger sur l'impact du système de garantie de prix européen et pas seulement de manière globale sur l'ensemble de l'agriculture, mais aussi au plan régional. Pour cela, on peut aborder le problème sous deux angles complémentaires.

1) Comment varie d'une région à l'autre le soutien apporté par la Politique Agricole Commune (PAC) à la production locale compte tenu de la composition du produit, et des niveaux différents d'aide et de protection accordés aux diverses spéculations ?

2) Comment les baisses de prix réels à la production prévisibles, dans la perspective d'une rigueur budgétaire accrue, vont-elles se manifester sur le niveau de production, et le revenu des régions ?

Pour répondre à ces deux interrogations nous proposons une application limitée au cas de la France divisée en 22 régions de programme. Cet essai, dont on doit souligner le caractère exploratoire, utilise MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) mis au point pour étudier les variations des prix mondiaux à la suite d'un chan-

gement de protection ou de prix intervenu aux États-Unis, dans la CEE, l'Europe de l'Est, ou le reste du Monde, Mahé et Tavera, 1988. Incluant les céréales, les tourteaux, les substituts des céréales, la viande bovine, le porc et les volailles, le lait et le sucre, MISS fonctionne en statique comparative.

## I. — La protection nominale régionale

L'aide par l'intermédiaire des prix dans une région, résulte du soutien propre à chacun des produits composant la production. La notion même de soutien et de taux de protection nominale nécessite quelques précisions. En second lieu, il convient de relier ce taux de protection à la spécialisation des régions.

### 1. Soutien et taux de protection

On sait que pour l'essentiel la gestion de l'agriculture passe par les Organisations Communes de Marché, ou OCM, qui couvrent aujourd'hui la plupart des produits. Pour cela il existe un ensemble de mesures visant à maintenir les prix communautaires à un niveau supérieur aux prix mondiaux. D'autre part, en organisant le marché européen aux frontières, ces OCM l'isolent, le déconnectant des fluctuations internationales. Dans ces conditions, une OCM donnée apporte un soutien plus ou moins important qui peut être apprécié par le taux de protection. Huit grands types de production correspondant à ces différences de soutien ont été retenus :

- ensemble des productions céréalières,
- betteraves industrielles,
- oléagineux et protéagineux (essentiellement colza, tournesol, soja, féverole et pois fourrager),
- légumes frais et fruits,
- vins courants,
- viande bovine (gros bovins et veaux),
- production avicole et porcine,
- lait et produits laitiers.

Pour l'année 1985 qui sert de base pour les estimations, l'ensemble des produits retenus couvre 83,7 % de la production agricole finale nationale totale (75 % pour la production végétale et 93 % pour les productions animales. Dans le solde se trouvent des biens pour lesquels il n'y a pas d'OCM, tels les vins de qualité, mais aussi des produits couverts par une OCM, comme le houblon, le tabac... ou la viande ovine.

Sur un plan conceptuel, la notion de protection nominale, ou apparente, est simple à appréhender puisqu'il s'agit d'un rapport reflétant l'écart entre prix intérieurs perçus par les agriculteurs (aides basées sur les prix incluses) et prix mondial observé à la frontière (prix CAF) (1). Par contre, sa mise en œuvre soulève des difficultés, notamment pour ce qui est du prix mondial, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de marché à l'échelle de la planète pour certains produits. Pour pallier cette difficulté, on a recours à une approche relevant de la comptabilité publique, à partir des dépenses de soutien engagées par le FEOGA.

Schématiquement, on a trois cas de figure auxquels correspondent des modalités de calcul différentes : les biens excédentaires dont on finance l'exportation, les biens déficitaires importés sans taxe dont on encourage la production, et les biens excédentaires dont on soutient le cours grâce à des mécanismes de retrait.

Pour la première catégorie, dont l'exemple-type est celui des céréales, le calcul du taux de protection est fait à partir du total des dépenses de restitution, rapporté aux quantités exportées. Il en résulte une subvention unitaire qui, déduite du prix perçu par les producteurs, permet d'avoir le prix frontière. Pour le lait et les produits laitiers, l'estimation est plus délicate car il faut tenir compte des diverses aides à l'exportation, à la consommation humaine, ou à l'incorporation de poudre de lait écrémé dans l'alimentation animale, ce qui conduit à raisonner en termes d'équivalent-lait (2).

En ce qui concerne le deuxième type de produits, tels les oléagineux et protéagineux, on procède à partir des subventions à la tonne accordée par le FEOGA. Connaissant le prix perçu par les producteurs, il est alors possible de déterminer un prix mondial implicite et de là le taux de protection. Il y a de grandes différences de taux à l'intérieur du groupe des oléo-protéagineux comme le montre un calcul par produit. Le taux retenu en définitive correspond à une moyenne pondérée du taux par produit.

Enfin, pour les biens sans véritable marché mondial, comme les fruits frais et légumes, ou les vins courants, où l'on a des excédents structurels ou passagers, le mode de protection fait peu appel aux restitutions. Il passe essentiellement par des mesures de retrait (stockage ou destruction pure et simple) et de transformation (transformation élaborée dans le cas des fruits et légumes, distillation dans le cas du vin). L'ensemble de ces mesures a été considéré et on a procédé comme dans le premier cas. Mais il s'agit là d'une approximation.

Le problème de comparabilité des mesures dans la définition des taux de protection soulève d'autres questions liées à la présence de barrières non tarifaires, qui doivent en toute rigueur faire l'objet d'une appréciation en termes monétaires. De toutes façons, il faudrait encore aller au-delà et inclure tous éléments touchant directement ou indirectement la production de chaque bien (recherche, développement, aides fiscales...). A terme, on aboutit à « l'équivalent subvention aux producteurs », servant de base aux comparaisons de l'OCDE. Mais le cadre de cette étude ne justifie pas ce type de développement.

D'un point de vue pratique les calculs peuvent être conduits au niveau européen en partant des données détaillées du FEOGA. Il suffit ensuite de corriger les chiffres obtenus des montants compensatoires monétaires propres au pays concerné. Ou bien on peut faire directement les évaluations à partir des fonds du FEOGA tels qu'on peut les appréhender dans les comptes des divers offices spécialisés (ONIC, ONILAIT, ONIFLHOR...). Le

(1) Si  $P_i$  désigne le prix intérieur et  $P_M$  le prix mondial, le taux de protection mondiale est égal à  $100 (P_i - P_M) / P_M$ .

(2) Pour les betteraves, qui apparemment se trouvent dans cette catégorie de biens, le schéma est tout autre en raison de l'existence des quotas d'importation des pays ACP. Dans ces conditions, l'approche budgétaire ne convient pas. Il vaut mieux raisonner à partir du prix d'intervention et des cotations mondiales pour calculer le taux de protection. En raison de l'existence des quotas A et B à la production, on peut déduire deux taux de protection, l'un par rapport au quota A et l'autre par rapport au quota B. Dans la suite, nous indiquons le taux pour le quota A.



tableau n° 1 résume ces résultats en rangeant les taux par ordre décroissant.

**TABEAU 1 : Les taux de protection nominale ex ante (1985) en % du prix à la frontière**

Betteraves industrielles	170
Oléo-protéagineux	95
Lait et produits laitiers	94
Céréales	78
Viande bovine	75
Vins courants	30
Production porcine et avicole	20
Légumes frais et fruits	05

La hiérarchie des taux fait clairement ressortir un groupe de produits fortement soutenus : betteraves, oléo-protéagineux et lait qui s'opposent aux productions dites « méditerranéennes » : légumes frais et fruits, vins courants. Il est à noter que la production porcine et avicole s'apparente à ces dernières en termes de taux de protection.

Tous ces résultats reposent en fait sur l'hypothèse assez forte du « petit pays », c'est-à-dire du pays dont le poids serait suffisamment faible pour qu'une suppression de toute protection ne perturbe pas les cours mondiaux. Or la Communauté Économique Européenne intervient pour une part non négligeable dans le commerce international des produits agricoles et l'hypothèse « petit pays » n'est pas acceptable.

Ainsi l'alignement du prix européen des céréales sur les prix mondiaux se traduirait par une baisse de l'offre européenne, d'où en retour une meilleure tenue des cours internationaux. Mais il y aurait d'autres effets en chaîne car, les céréales baissant, l'industrie de l'alimentation animale en incorporerait de plus grandes quantités au détriment des oléo-protéagineux. La demande de ces ingrédients diminuant, il en résulterait une baisse des cours. En bout de chaîne la production porcine et avicole serait également affectée avec une légère diminution des prix.

Quant au lait et à la viande bovine, et dans une très faible mesure le sucre, la suppression de la protection aurait pour conséquence le même phénomène que les céréales (baisse de l'offre européenne, remontée des cours mondiaux et donc taux de protection plus faible) mais sans effets induits comparables.

**TABEAU 2 : Les taux de protection ex post (1985) en % du prix à la frontière**

Betteraves industrielles	163
Oléo-protéagineux	108
Céréales	64
Viande bovine	49
Lait et produits laitiers	47
Vins courants	30
Production porcine et avicole	23
Légumes frais et fruits	5

Le recours au modèle MISS permet plus précisément de déterminer l'impact sur les cours mondiaux d'une suppression totale de protection au niveau européen, et d'intégrer les effets en retour qu'ils soient directs ou croisés. Ainsi il devient possible de voir les différences en termes de variation de prix lorsqu'on supprime toute protec-

tion selon que l'on se situe dans l'hypothèse « petit pays » (taux ex ante) ou selon que l'on abandonne cette hypothèse (taux ex post). Cela permet de calculer les nouveaux taux de protection qui figurent dans le tableau n° 2 selon une hiérarchie décroissante.

Par rapport au tableau 1 on voit qu'en milieu de tableau l'ordre des produits s'est modifié, les céréales venant à présent avant le lait, qui est lui-même dépassé par la viande bovine. Notons que pour les fruits frais et légumes, tout comme pour les vins courants on a fait l'hypothèse d'une différence non significative des taux ex ante et ex post.

## 2. Taux de protection et spécialisation des régions

Les taux apparents fixés, on peut, connaissant la structure de la production agricole finale régionale, évaluer un taux moyen de protection du secteur agricole pour chaque unité géographique. Le tableau 3 donne ces chiffres en distinguant la protection ex ante et la protection ex post.

Les taux ex post sont sensiblement inférieurs aux taux ex ante, en moyenne nationale on passe ainsi de 43 % à 34 % avec des variations plus ou moins importantes selon les régions. Dans les deux cas de figure les régions méditerranéennes (Provence-Côte d'Azur, Corse et Languedoc-Roussillon) bénéficient du soutien le plus faible. Bien que le classement des régions soit sensiblement le même dans les deux cas, il faut noter quelques modifications significatives dans la hiérarchie. Lorsqu'on passe du taux ex ante au taux ex post la Haute-Normandie glisse de la 4<sup>e</sup> place à la 2<sup>e</sup>, le Centre de la 7<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup>. Corrélativement la Franche-Comté régresse de la 1<sup>re</sup> à la 4<sup>e</sup> et l'Auvergne de la 6<sup>e</sup> à la 10<sup>e</sup>.

**TABEAU 3 : Taux de protection régionaux en 1985 (en %)**

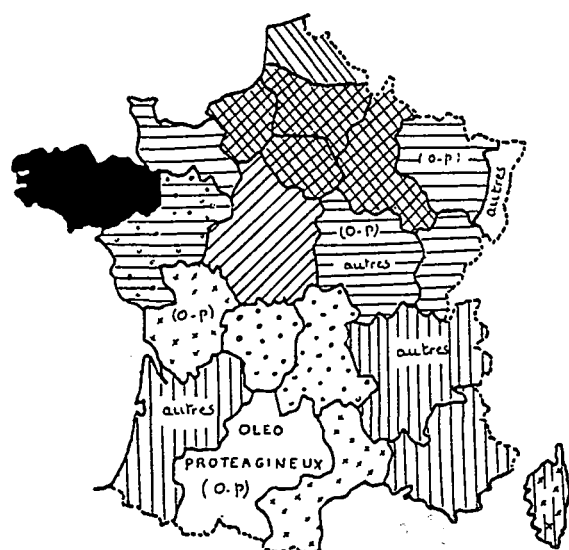
	ex ante	ex post
Ile-de-France	46	40
Champagne-Ardennes	48	40
Picardie	67	54
Haute-Normandie	61	45
Centre	52	44
Basse-Normandie	65	42
Bourgogne	45	36
Nord-Pas de Calais	47	37
Lorraine	60	42
Alsace	35	27
Franche-Comté	67	42
Pays-de-la-Loire	47	33
Bretagne	42	32
Poitou-Charentes	48	40
Aquitaine	30	24
Midi-Pyrénées	43	35
Limousin	44	32
Rhône-Alpes	33	25
Auvergne	56	39
Languedoc-Roussillon	21	20
Provence-Côte d'Azur	10	9
Corse	19	18
France entière	43	34

La situation respective des diverses régions en termes de soutien global communautaire s'explique évidemment par leur spécialisation. Nous avons apprécié celle-ci en éla-

borant une typologie basée sur la composition de la PAF, proche de celle utilisée au niveau départemental in Bonnieux et al., 1987. Cette typologie repose sur une décomposition du produit en 9 catégories de biens : les huit postes pour lesquels on a calculé un taux de soutien, plus le solde. La carte n° 1 donne une indication de l'orientation la plus caractéristique de chacune des 22 régions, orientation qui peut être simple ou composite. Il s'agit d'une caractérisation relative faisant ressortir en quoi une unité géographique se distingue par rapport à la moyenne nationale.

Pour résumer, il existe une liaison manifeste entre l'orientation productive et le rapport terre-hommes. Là où ce dernier est favorable, notamment dans le quart nord-est de la France, prévaut l'association betteraves-céréales, ou bien on a une forte prédominance des seules céréales, comme dans le cas du Centre. Les oléo-proléagineux sont également présents, mais associés au lait. A ces régions correspond un soutien communautaire important. Une protection élevée s'observe également dans les zones laitières de l'ouest et de l'est où l'on a des structures moyennes.

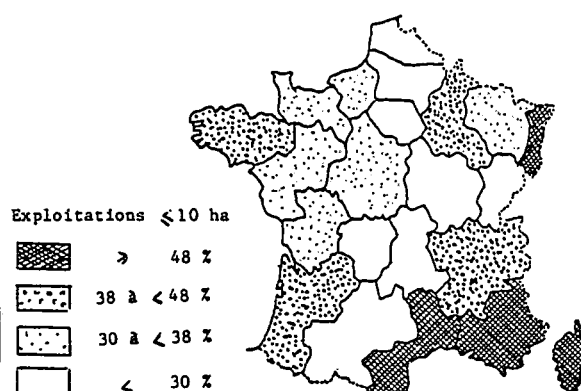
Carte 1 : Typologie des régions françaises en fonction de la structure de leur production agricole finale en 1985



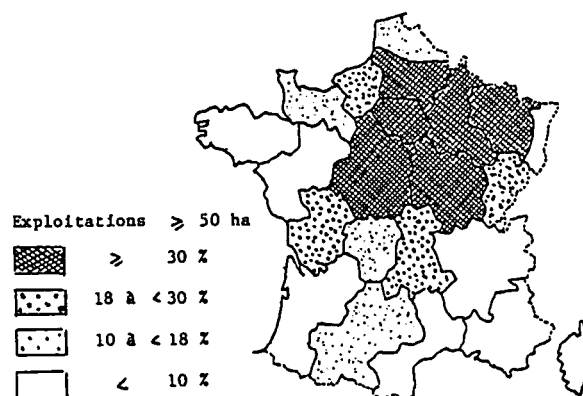
- production avicole et porcine
- betteraves industrielles
- céréales
- fruits frais et légumes
- vins courants
- lait
- viande bovine
- o.p. oléo-proléagineux

Carte 2 : Structures agraires des régions en 1985

2a. Importance du nombre d'exploitations de 10 ha et moins



2b. Importance du nombre d'exploitations de 50 ha et plus



En fait, les spécialisations régionales sont dépendantes des structures agraires existantes, même si le rôle des conditions naturelles est déterminant dans la localisation de certaines spéculations. Aussi doit-on analyser la carte 1 à la lumière des cartes 2a et 2b indiquant l'importance relative respectivement des petites exploitations (celles inférieures à 10 ha) et des grandes (50 ha et plus).

A l'inverse, les régions à rapport terre-hommes défavorable sont spécialisées dans des spéculations faiblement soutenues. Ce phénomène est évident pour toute la zone méditerranéenne où dominent les vins courants ainsi que les fruits frais et les légumes. Aquitaine et Rhône-Alpes sont dans une situation très proche, même si les exploitations sont d'une taille un peu supérieure. La Bretagne



est également dans ce cas à la différence près que l'orientation est de type animal, avec porc et aviculture.

Globalement se dégage l'image schématique d'une opposition entre des régions septentrionales à structures favorables, ou moyennes, produisant des produits fortement soutenus par la Communauté, et des régions méridionales cumulant faibles surfaces et produits peu protégés. Toutefois, des nuances doivent être introduites. Ainsi, certaines spéculations ne bénéficiant d'aucune OCM, mais rentables, comme les vins de qualité, se rencontrent aussi bien en Aquitaine et Rhône-Alpes, qu'en Bourgogne et en Alsace. Le cas de la Bretagne, région peu protégée au nord de la Loire, vient aussi nuancer ce schéma.

## II. — Les effets régionaux d'une baisse de prix

Afin d'examiner les effets possibles d'une baisse des prix réels à la production, nous considérons l'hypothèse d'une suppression complète de la protection communautaire étalée dans le temps. Pour fixer les idées, on retient une période de dix ans à l'issue de laquelle le taux de protection devient nul pour chacun des produits concernés par une OCM.

Pour illustrer notre propos, on va donc calculer l'impact d'une baisse des prix égale à 10 % du taux ex post observé en 1985 (tableau 2). Les variations de prix retenues diffèrent donc sensiblement selon les produits (3) (tableau 4).

TABLEAU 4 : Variations de prix selon les productions (en%)

Céréales	- 6,4
Betteraves industrielles	- 13,0
Oléo-protéagineux	- 10,8
Légumes frais et fruits	- 0,5
Vins courants	- 3,0
Viande bovine	- 4,9
Production porcine et avicole	- 2,3
Lait	- 4,7
Autres productions	- 0,0

Dans un premier paragraphe on s'interrogera sur les effets régionaux de cette baisse différenciée des prix en termes de production. Dans un second paragraphe on tentera d'en cerner les conséquences en termes de revenu.

### 1. Les effets en termes de production

Ainsi qu'il a été noté dans l'analyse relative à l'abandon de l'hypothèse « petits pays », il y a interdépendance entre les biens dans la réponse aux variations de prix de l'un d'entre eux. De ce fait on ne peut pas se contenter

des élasticités d'offre propres à chaque produit. Il convient de faire appel à un système complet enregistrant les effets croisés dus à la modification du prix sur les réponses de chacun des autres produits. Cet ensemble d'élasticités croisées est celui mis au point pour MISS, auxquelles ont été rajoutées les élasticités concernant les légumes frais et fruits, et les vins courants. Ces deux catégories de produits ne figurent pas dans le modèle initial du fait de leur faible poids dans les échanges mondiaux. Le recours à des paramètres élaborés pour l'étude des échanges agricoles internationaux, dans une perspective régionale, s'avère une approximation.

Au niveau d'une région, la gamme des substitutions entre productions est plus limitée qu'au niveau national. Aussi, pour les régions les plus spécialisées, risque-t-on de surévaluer les effets directs et les effets croisés d'une baisse de prix. Ces deux effets se contrariant, il est difficile d'estimer l'erreur qui en résulte quant à leurs combinaisons qui seule importe en fin de compte. Il est évident que la disponibilité de paramètres plus pertinents passe par des travaux spécifiques basés sur des résultats régionaux. Mais il s'agit là d'un travail relativement lourd à entreprendre.

Si la production nationale diminue assez faiblement en volume, - 1,4 %, on observe des écarts importants selon les productions. Ils traduisent d'une part la plus ou moins grande sensibilité des diverses spéculations à une baisse des prix, qu'il s'agisse d'effets directs ou indirects, d'autre part l'ampleur de cette baisse de prix, proportionnelle à la protection et qui va de - 13,0 % à 0 % (tableau 4). Le recul exprimé en volume touche tout d'abord les grandes cultures avec - 3,1 % pour les céréales et - 6,6 % pour les oléo-protéagineux. On trouve ensuite le lait - 3,3 % et la viande bovine - 2,5 %. La production de vins courants, de légumes frais et de fruits reste stable (- 0,4 %), tandis que les productions porcine et avicole ainsi que l'agrégat formé par les autres produits augmentent, avec une croissance en volume de 2,8 % et de 2,0 % respectivement.

Ces écarts ont une traduction géographique qui s'explique par la spécialisation régionale. Le recul le plus important concerne la Picardie avec - 3,2 % en volume alors qu'à l'inverse la production de Provence-Alpes-Côte d'Azur s'accroît très légèrement avec + 0,3 % (tableau 5). Les régions de grandes cultures du Bassin Parisien ainsi que les régions à vocation laitière (Basse-Normandie et Franche-Comté) apparaissent évidemment comme les plus touchées. A l'inverse, la baisse de production est modeste dans les zones méditerranéennes et plus généralement là où les cultures permanentes, qu'il s'agisse de la vigne ou de l'arboriculture, occupent une place importante.

La variation en valeur de la production finale tient compte à la fois de la diminution du volume de production entraînée par la baisse réelle des prix et de cette baisse elle-même (effet prix). La valeur de la production diminue très sensiblement - 5,2 % au niveau national puisque la baisse moyenne des prix - 3,9 % se cumule avec le recul en volume de la production. Les variations en pourcentage de la valeur de la production se situent entre - 5,1 % pour la Picardie et - 0,8 % pour Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'échelle régionale décrite précédemment reste donc valable.

Le tableau 5 fournit aussi la répartition régionale de la production finale et de sa diminution en volume ainsi qu'en valeur. La base qui sert de référence est constituée par

(3) Pour les betteraves industrielles une baisse de 10 % du soutien équivaut sensiblement à une baisse de 8 % du soutien du quota A, c'est-à-dire à une baisse de prix de 13 %. Compte tenu de l'écart par rapport au prix à la frontière, les quantités ne réagissent pas (effet volume nul) mais la rente des producteurs diminue (effet prix négatif).

TABLEAU 5 : Effets sur la production d'une réduction de la protection en 1985

	Variation en %			Parts régionales (en %)		
	volume PF	prix PF	valeur PF	PF initiale	diminution	
					volume PF	valeur PF
1. Ile de France	- 2,2	- 4,9	- 7,0	2,7	4,2	3,6
2. Champagne	- 2,2	- 4,9	- 7,0	5,5	8,8	7,4
3. Picardie	- 3,2	- 6,0	- 9,1	5,2	12,2	9,0
4. Haute Normandie	- 2,4	- 4,9	- 7,1	2,8	4,8	3,8
5. Centre	- 2,2	- 5,0	- 7,1	7,2	11,4	9,8
6. Basse Normandie	- 2,3	- 4,4	- 6,6	4,2	7,1	5,4
7. Bourgogne	- 1,6	- 4,2	- 5,7	4,5	5,3	5,0
8. Nord	- 1,7	- 4,2	- 5,9	4,2	5,3	4,7
9. Lorraine	- 2,3	- 4,6	- 6,8	2,6	4,3	3,3
10. Alsace	- 0,8	- 3,2	- 4,0	1,7	1,0	1,3
11. Franche Comté	- 2,4	- 4,5	- 6,7	1,7	2,9	2,2
12. Pays de Loire	- 1,2	- 3,6	- 4,8	9,6	8,4	8,7
13. Bretagne	- 0,2	- 3,3	- 3,5	12,1	1,7	8,1
14. Poitou-Charentes	- 1,8	- 4,5	- 6,2	5,2	6,7	6,2
15. Aquitaine	- 0,5	- 3,0	- 3,4	6,2	2,3	4,1
16. Midi Pyrénées	- 1,5	- 4,1	- 5,5	6,3	6,9	6,7
17. Limousin	- 1,0	- 3,5	- 4,5	1,4	1,1	1,2
18. Rhône-Alpes	- 0,6	- 3,0	- 3,5	5,7	2,5	3,8
19. Auvergne	- 1,8	- 4,2	- 5,9	2,7	3,4	3,0
20. Languedoc	- 0,2	- 2,3	- 2,5	4,2	0,7	2,0
21. Prov. Côte d'Azur	0,3	- 1,1	- 0,8	4,1	- 0,9	0,6
22. Corse	- 0,1	- 2,0	- 2,1	0,2	0,0	0,1
Total France	- 1,4	- 3,9	- 5,2	100	100	100

la production réalisée en 1985 et évaluée au prix de cette même année. Les parts régionales permettent d'évaluer ce qui est supporté par chaque région dans la baisse nationale de production induite par la réduction de la protection. La zone la plus touchée correspond à l'ensemble du Bassin Parisien. Ainsi, les cinq premières régions du tableau supportent 41,4 % du recul en volume et 33,6 % en valeur alors qu'elles ne représentent que 23,4 % de la production finale. Avec une contribution à la production nationale comparable (21,7 %) la Bretagne et les Pays-de-la-Loire ne représentent ensemble que 10,1 % du recul en volume et 16,8 % du recul en valeur. L'ensemble des trois régions méditerranéennes apparaît relativement épargné, puisque le volume de production reste stable et qu'il ne supporte que 2,7 % de la perte en valeur alors qu'il représente 8,5 % de la production totale.

## 2. Les effets en termes de revenu

Connaissant le niveau théorique atteint par la PAF régionale lorsque les prix diminuent, le problème posé est celui du calcul du nouveau revenu. Celui-ci est saisi à travers la valeur ajoutée brute. Cela revient à chercher à évaluer le niveau de la production finale diminuée des achats courants. Or, parmi ces derniers, se trouvent des biens d'origine agricole dont le coût a baissé du fait de la diminution des prix envisagée. Ce sont surtout les aliments du bétail qui sont dans cette situation.

En premier lieu, on va calculer à quel niveau d'utilisation se trouvent les achats courants, compte tenu de la diminution de production prévue. Pour ce faire, on va uti-

liser la relation existant entre les composantes de la PAF régionale et le niveau des consommations intermédiaires en volume, car on sait que l'utilisation de celles-ci dépend très étroitement de la nature des spéculations mises en œuvre. La relation s'avérant statistiquement bonne, il est possible de calculer comme première approximation, un nouveau volume de consommations intermédiaires. Ainsi, à la diminution au niveau national de 1,4 % du volume de la production correspond une baisse de 1,3 % du volume des consommations intermédiaires, avec évidemment des écarts régionaux importants.

En second lieu, il convient d'intégrer dans le calcul, la baisse du prix des consommations intermédiaires provoquée par la diminution de prix des denrées agricoles entrant dans les achats courants, essentiellement, les aliments du bétail. Au niveau national, le prix des consommations intermédiaires est ainsi réduit de 1,1 %. Ce sont évidemment les régions d'élevage, et principalement celles où dominent le porc et l'aviculture forts consommateurs d'aliments du bétail, qui en bénéficient le plus. La Bretagne voit par exemple son prix des consommations intermédiaires baisser de 2,3 %. Par contre, cette baisse est inférieure à un demi pour cent dans les zones méditerranéennes et dans les régions spécialisées dans les grandes cultures. La valeur ajoutée est enfin obtenue dans le nouveau système de prix en faisant le solde du compte de production simulé.

Dans le tableau 6 figurent les principaux résultats obtenus par application de cette démarche. L'évolution de la valeur ajoutée régionale correspond donc à une compa-



TABLEAU 6 : Effets sur le revenu

	Valeur ajoutée (en %)	Valeur ajoutée/UTA (France entière = 100)		Parts régionales en %	
		avant baisse	après baisse	VA	diminution VA
1. Ile de France	- 10,1	202,0	197,5	2,9	3,6
2. Champagne	9,4	185,2	182,6	6,3	7,4
3. Picardie	14,1	169,0	158,0	5,1	8,9
4. Haute Normandie	- 11,5	127,3	122,6	2,7	3,9
5. Centre	- 11,1	139,3	134,8	7,5	10,3
6. Basse Normandie	- 10,3	84,1	82,1	4,1	5,2
7. Bourgogne	- 8,1	130,0	130,0	5,1	5,2
8. Nord	- 10,3	110,8	108,2	3,6	4,6
9. Lorraine	- 11,5	95,0	91,5	2,4	3,3
10. Alsace	- 5,0	111,3	115,1	2,2	1,4
11. France Comté	- 9,9	88,7	87,0	1,7	2,1
12. Pays de Loire	- 7,7	100,3	100,7	9,1	8,6
13. Bretagne	- 7,4	81,8	82,4	7,7	7,0
14. Poitou Char.	- 9,3	108,2	106,8	5,6	6,5
15. Aquitaine	- 5,3	79,5	82,0	6,7	4,3
16. Midi-Pyrénées	- 8,2	75,6	75,1	6,5	6,9
17. Limousin	- 6,9	52,6	59,3	1,4	1,2
18. Rhône-Alpes	- 5,0	77,7	80,4	6,0	3,7
19. Auvergne	- 9,4	59,9	59,1	2,5	2,9
20. Languedoc	- 3,4	94,1	98,9	5,5	2,3
21. Prov. Côte d'Azur	- 1,0	110,3	118,9	5,1	0,6
22. Corse	- 3,6	57,4	60,2	0,3	0,1
Total France	- 8,1	100,0	100,0	100,0	100,0

UTA = Unité de Travail Agricole.

raison entre la valeur ajoutée initiale (aux prix 1985) et le niveau de valeur ajoutée obtenu après la baisse de la production, l'ajustement des consommations intermédiaires et l'application du nouveau système de prix. Le recul au niveau national apparaît relativement sévère puisqu'il atteint - 8,1 %. Les régions agricoles les plus riches subissent un recul qui dépasse le plus souvent 10 % pour atteindre 14,1 % en Picardie. L'importance de la production de vins de qualité permet à la Champagne et à la Bourgogne de limiter les dégâts. En fait, seules les régions méditerranéennes voient leur valeur ajoutée diminuer faiblement de - 1,0 % à - 3,6 %.

Dans la mesure où la baisse de revenu agricole (appréhendé ici par la valeur ajoutée brute) est subie davantage par les régions riches, la diminution de la protection qui est envisagée joue dans le sens d'un rééquilibrage spatial. En effet, le poids du quart nord-est de la France tend alors à diminuer, les cinq premières régions du tableau 6, subissent 34,1 % de la baisse de valeur ajoutée alors que leur contribution n'est que de 24,5 %. Mais à l'inverse des régions à vocation laitière assez mal placées supportent un fardeau assez lourd. Ainsi l'ensemble des trois régions Basse-Normandie, France-Comté et Auvergne supporte 10,2 % de la baisse de la valeur ajoutée nationale alors qu'il n'en représente que 8,3 %.

Lorsqu'on raisonne en termes de revenu par tête (valeur ajoutée/unité de travail agricole, tableau 6) on constate bien un recul relatif des régions à revenu élevé : 6 parmi les 9 situées au-dessus de l'indice 110 reculent par rapport à la moyenne nationale. Cette évolution conduit à

une légère réduction des disparités régionales exprimées en termes de valeur ajoutée par tête. Mais la faible progression relative des régions les plus mal placées (Corse et Limousin) ou pire encore, la légère dégradation de leur position (Auvergne), vient nuancer cette appréciation.

Dans la perspective du maintien du revenu agricole par tête, la diminution de la valeur ajoutée renvoie à la question de l'étalement dans le temps des baisses de prix. Un premier élément de réponse est fourni en raisonnant à travail constant, en faisant intervenir le progrès technique et l'évolution du prix réel des consommations intermédiaires. En moyenne, au cours de la période 1974-84 la valeur ajoutée du secteur s'est élevée sous l'effet du progrès technique (c'est-à-dire toutes choses égales par ailleurs) au rythme annuel de 3 %, certes avec des périodes de recul (1974-76, 1980-81) mais aussi de forte croissance (1978-79, 1981-84). L'évolution du prix réel des consommations intermédiaires n'a pas été régulière, en particulier depuis 1973 ; toutefois sur longue période, on peut retenir une tendance à la baisse au rythme moyen de 1 % par an. L'addition de ces deux effets donne une résultante de 4 % par an pour la valeur ajoutée du secteur. Le passage à l'évolution de la valeur ajoutée par tête conduit à tenir compte de la baisse de la population active agricole ; en unités de travail sa diminution a atteint le taux annuel de 3,6 % de 1985 à 1987.

Si on prolonge les tendances observées jusqu'ici, les effets cumulés des gains de productivité, de la diminution du prix réel des consommations intermédiaires et de la baisse du nombre des actifs agricoles représentent une



croissance annuelle de la valeur ajoutée par tête, égale à 7,6 %, chiffre qui doit être rapproché de la diminution de 8,1 % induite par une baisse de 10 % de la protection. Il est toutefois évident que ces résultats sont à moduler au niveau régional où de grands écarts existent dans l'évolution du nombre d'actifs par exemple (de - 1,1 % par an en Champagne à - 5,9 % en Ile-de-France, ou même - 8,8 % en Corse). De même les gains de productivité varient sensiblement selon les orientations productives et donc les régions. Enfin, pour apprécier l'ensemble des effets régionaux de la PAC il conviendrait de tenir compte de son insertion dans l'économie régionale, et donc de l'importance des effets induits localement.

\*  
\* \*

En conclusion si on se fie aux seuls taux de protection apparente, il apparaît assez clairement que le système des prix communautaires est favorable aux régions bénéficiant d'un bon rapport terre-hommes où le système « céréales-grandes cultures » a pu se développer. A un moindre degré, les régions à structures moyennes, où le système bovin-lait a prospéré, ont bénéficié du soutien communautaire. Les zones caractérisées par des systèmes intensifs du point de vue de l'utilisation du sol, qu'il s'agisse de productions végétales ou animales sont moins bien traitées.

Malgré des réponses d'offres variables selon les produits, une réduction de prix proportionnelle au taux de protection serait davantage subie par les régions qui ont le plus bénéficié du soutien communautaire. Mais en termes de revenu agricole, l'ensemble du territoire serait touché, puisque seuls les produits non couverts par une OCM

et dans une moindre mesure, les cultures permanentes ainsi que les productions animales hors-sol résisteraient bien aux baisses de soutien. Ces résultats sont étroitement dépendants de l'hypothèse de baisse des prix envisagée. L'hypothèse retenue donne simplement des effets proportionnels à ceux résultant d'une suppression de la protection communautaire, c'est-à-dire à l'instauration du libre échange. Par rapport à cette situation, on doit enfin remarquer que la PAC a renforcé sensiblement les disparités régionales. Toutefois il faut bien se garder de conclure que le démantèlement de la PAC entraînerait la fin de ces déséquilibres régionaux.

#### Bibliographie

- BONNIEUX F., FOUET J.-P., RAINELLI P. « Dynamique des systèmes régionaux agricoles », in Aspects régionaux du développement économique de l'agriculture, *INRA*, Actes et Communications n° 1, 1987, pp. 51-84.
- GADBIN D., 1988. Quelle politique régionale pour la Communauté Économique Européenne. *Revue du Marché Commun* n° 314, fév., 1988, pp. 68-74.
- DELORS J., 1987. Réussir l'Acte unique européen. Une nouvelle frontière pour l'Europe. *Bulletin des Communautés Européennes*. Supplément 1/1987.
- MAHÉ L.-P., TAVERA C. ; 1988. Bilateral harmonization of EC and US Agricultural policies à paraître in *European Review of Agricultural Economics*.



# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. — Nominations

### Nominations diverses

- Lors de sa session du 27 février 1989, le Conseil a décidé du remplacement d'un membre respectivement :
  - du *Comité consultatif de la CECA*
  - du *Comité consultatif pour la formation des pharmaciens*.
- Lors de sa session des 2/3 mars 1989, le Conseil a décidé du remplacement :
  - d'un membre du *Comité consultatif pour la formation professionnelle*
  - de deux membres du *Comité consultatif de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom*.
- Lors de sa session des 13/14 mars 1989, le Conseil a décidé du remplacement :
  - d'un membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation des vétérinaires*
  - d'un membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation des sages-femmes*.

### URSS

Le 20 février 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. monsieur l'Ambassadeur Vladimir G. Chemiatenkov, désigné par le gouvernement de l'*Union des Républiques socialistes soviétiques* comme chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Il est rappelé que les Communautés européennes et l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont établi des relations diplomatiques au mois d'août 1988, l'accord communautaire pour l'établissement de cette mission ayant été acquis le 9 août 1988.

### TCHÉCOSLOVAQUIE

Le 20 février 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. monsieur l'Ambassadeur Karel Lukas, désigné par le gouvernement de la *République socialiste tchécoslovaque* comme chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Il est rappelé que les Communautés européennes et la République socialiste tchécoslovaque ont établi des relations diplomatiques au mois d'août 1988, l'accord communautaire pour l'établissement de cette mission ayant été acquis le 9 août 1988.

### ÉQUATEUR

Le 8 mars 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. monsieur l'Ambassadeur Xavier Perez Martinez, désigné par le gouvernement de la *République de l'Équateur*, comme chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, en remplacement de S.E. monsieur l'Ambassadeur Diego Paredes Peña.

## II. — Activités communautaires

### La Communauté en 1988 (1)

En 1988, la Communauté est à nouveau en mouvement. Après des années de scepticisme, elle a démontré ses propres capacités

(1) Extrait du Rapport général sur l'activité des Communautés européennes en 1988.

d'initiative et de solidarité, en définissant les grandes orientations communes, comme l'espace économique et social, ou l'objectif 1992. Les décisions prises par le Conseil européen pour mettre en œuvre l'Acte unique ont déjà contribué à créer des conditions propices à un développement dynamique de la Communauté dans la perspective de 1992. A la fin de l'année, la Communauté a franchi le seuil de l'irréversible. Jamais elle n'a été aussi proche de concrétiser la mission fondamentale que lui assigne l'article 2 du traité de Rome de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et des relations plus étroites entre les peuples qu'elle réunit. Les progrès réalisés à cette fin attestent de la crédibilité de la Communauté.

La Communauté de 1992 sera un partenaire ouvert au monde. En effet, avec des échanges représentant un cinquième du volume total du commerce mondial, son intérêt naturel est de favoriser le développement d'un système commercial international le plus ouvert possible, dans le respect du principe d'équilibre des avantages mutuels. Tout en créant, chez elle, plus de croissance et d'emplois, la Communauté contribue davantage au renforcement de l'économie mondiale. Elle continue à poursuivre, avec les États-Unis, le Japon et les autres partenaires de l'OCDE, des politiques destinées à encourager une croissance soutenue et non inflationniste, et à promouvoir une plus grande cohérence entre les décisions politiques en matière commerciales, monétaire et financière. La Communauté participe à la recherche d'une solution du problème de l'endettement et œuvre contre la faim dans le monde. Une Communauté dynamique restera un partenaire fiable des pays en voie de développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, tout en s'ouvrant davantage aux autres pays du tiers monde. C'est dans cet esprit que la Communauté a engagé les négociations en vue du renouvellement de la convention ACP-CEE. Parallèlement, en signant une déclaration avec le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), elle a concrétisé sa volonté de développer des relations économiques et de coopération avec les membres européens du CAEM, en tenant compte de la situation spécifique de chacun d'entre eux.

La construction européenne, c'est, au-delà de l'achèvement du marché sans frontières, la mise en œuvre des politiques communes qui permettront aux régions de la Communauté de saisir leur chance, de lutter ensemble contre les déséquilibres et d'affirmer par là même une conception de la solidarité conforme à la tradition de progrès social propre à l'histoire de l'Europe. C'est ainsi qu'en présentant le programme de travail 1988 devant le Parlement européen, en janvier, le président de la Commission a déclaré : « Le temps est maintenant venu de prendre des décisions qui assureront le caractère irréversible du grand marché comme une pièce importante vers l'intégration européenne... Faire atteindre au grand marché son seuil d'irréversibilité, cela ne peut être possible sans un effet d'entraînement. C'est le cas, et ce sera de plus en plus le cas, en matière sociale. La prise en compte de la dimension sociale est un des cinq objectifs prioritaires de l'Acte unique. C'est un facteur clé de la réussite du marché intérieur ».

Un an après avoir été saisi par la Commission, en février 1987, de sa communication : « Réussir l'Acte unique — Une nouvelle frontière pour l'Europe », le conseil européen de Bruxelles (13 et 14 février) a approuvé l'ensemble du plan qu'il avait laissé en suspens à Copenhague en décembre 1987. Par cet accord de portée historique, la Communauté s'est donné les moyens politiques et financiers indispensables pour mettre en œuvre les objectifs cohérents de l'Acte unique, qui doivent concourir à la réalisation du marché intérieur. La mise en place du grand marché passe donc par la réalisation conjointe de ces objectifs, en permettant d'exploiter la force d'intégration pour plus de croissance et plus d'emplois.

Le succès du conseil européen de Bruxelles a confirmé, en cette année du centième anniversaire de la naissance de Jean Monnet, la validité de la méthode que celui-ci a enseignée : Plus les paramètres d'une décision sont nombreux, plus il convient de faire converger l'effort de tous vers un objectif supérieur et mobilisateur en fonction d'un calendrier précis et accepté par tous. Ainsi, l'interdépendance entre les pays européens impose sa logique de coopération face aux divergences d'intérêts ; elle conduit à prendre en charge la diversité en reconnaissant les différences, à apprendre à vivre et à prospérer à douze.

Le dispositif de relance de la construction européenne étant en place, le conseil européen de Hanovre (27 et 28 juin) pouvait constater les progrès réalisés, indiquer les étapes les plus importantes vers l'objectif 1992 et dégager de nouvelles orientations. Ainsi, il a souligné et réaffirmé en décembre toute l'importance que revêtent les aspects sociaux du grand marché, qui doit être conçu de manière à profiter à tous les citoyens de la Communauté. C'est dans cette perspective que la Commission a invité le Comité économique et social à élaborer des propositions pour une charte communautaire des droits sociaux fondamentaux.

En ce qui concerne l'union monétaire, le conseil européen de Hanovre a défini une méthode et a fixé une échéance pour l'étude des questions concernant à la fois l'objectif et les étapes. Cela laisse augurer de nouvelles avancées dans la réalisation de l'union économique et monétaire conçue dans le plan Werner et approuvée dès le conseil européen de Paris (1979), lors de la mise sur pied du système monétaire européen.

Le grand marché sans frontières donnera une forte impulsion à l'économie européenne. Les études, notamment le rapport sur le « coût de la non-Europe », tendant à évaluer les conséquences économiques de la suppression des contrôles aux frontières, de la libération des services bancaires et de l'ouverture des marchés publics, montrent que le grand marché est un véritable projet de croissance. Mais la création du grand marché n'est pas en soi une panacée, car les avantages évoqués dans ce rapport ne sont que des potentialités. Encore faut-il renforcer le consensus sur les objectifs principaux de la politique économique : stabilité des prix et convergence des taux d'inflation ; comptabilité à moyen terme des balances des paiements ; contribution de la stabilité interne et externe aux objectifs de croissance et d'emploi. Malgré les prévisions très positives du Rapport économique annuel pour 1988-1989, le taux de chômage reste préoccupant et de trop nombreux jeunes sont sans perspectives professionnelles.

A mi-chemin de l'échéance de décembre 1992, la moitié du programme législatif nécessaire à la mise en place du grand marché est pratiquement décidée. Le conseil européen de Rhodes (2 et 3 décembre), en prenant connaissance du rapport présenté par la Commission en vertu de l'article 8 B du traité, a constaté que le rythme de travail doit être renforcé à l'avenir, en considérant les délais nécessaires à la transposition du droit communautaire dans les législations nationales.

Les progrès réalisés dans le cadre de l'Acte unique n'auraient pas été possibles sans la ténacité, la volonté et l'esprit de coopération manifestés en toute occasion par le Parlement européen. Pour que la Communauté se prépare aux défis de 1992 et au-delà, il faut que les parlements nationaux soient mieux associés à cette réflexion. L'importance du programme législatif qui incombe à la Communauté impose de nouvelles améliorations du processus de prise de décision. Eu égard à la nécessité d'une plus grande efficacité, il conviendrait de mettre en œuvre de véritables politiques communes parallèlement aux politiques menées au niveau national et au niveau régional respectant le principe de subsidiarité, dans un ensemble économique marqué par la décentralisation des décisions.

Après avoir choisi de s'approfondir de manière irréversible, dans la perspective de 1992 et au-delà, la Communauté va être confrontée à l'idée de la Grande Europe ; d'ores et déjà, elle trouve une réponse à ce défi. En 1989, la parole est aux citoyens européens. Les troisièmes élections du Parlement européen au suffrage universel en juin prochain devraient être l'occasion d'une prise de conscience du processus de « révolution tranquille » qu'est l'avancée de l'espace économique et social. En ce sens, ces élections concernent la Communauté toute entière et visent toutes ses institutions. Car la Communauté à douze ne pourra vraiment progresser qu'avec une participation consciente des citoyens et des institutions dotées d'une plus grande légitimité démocratique. Plus de trente ans après l'entrée en vigueur du traité de Rome, il s'agit encore aujourd'hui de convaincre les Européens d'agir ensemble dans un cadre librement consenti et politiquement efficace.



## ASSAINISSEMENT STRUCTUREL DE LA NAVIGATION INTÉRIEURE

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a marqué son accord de principe sur un règlement visant à réduire la surcapacité structurelle existant au sein de la flotte affectée au transport de marchandises sur le réseau navigable de certains États membres.

Ce règlement prévoit notamment :

- une action de déchirage coordonnée mise en œuvre par des fonds de déchirage créés dans chacun des États membres concerné ;

- un dispositif « Vieux pour Neuf » destiné à empêcher que les effets de l'action de déchirage ne soient annulés par la mise en service d'un matériel fluvial supplémentaire.

Chaque État membre pourra exclure ses bateaux de moins de 450 tonnes du champ d'application du règlement si la situation économique et sociale du secteur de ces bateaux l'exige. Dans ce cas, la Commission devrait approuver un plan d'assainissement national pour le secteur en question, conformément aux dispositions du traité concernant les aides nationales.

## POIDS ET DIMENSIONS DES VÉHICULES ROUTIERS UTILITAIRES

Lors de sa session du 20 mars 1989, le Conseil a marqué son accord sur un projet de directive concernant les poids et dimensions des véhicules routiers utilitaires. Le texte ajoute à l'Annexe I de la directive 85/3/CEE les points suivants :

1. poids maximal autorisé (PMA) des essieux tandem des véhicules à moteur lorsque l'écartement des essieux est égal ou supérieur à 1,3 m et inférieur à 1,8 m : 18 tonnes ; 19 tonnes lorsque l'essieu moteur est équipé de doubles pneus et de suspensions pneumatiques ou équivalentes ;

2. poids maximal autorisé des véhicules à moteur à 2 essieux : 18 tonnes ;

3. poids maximal autorisé des trains routiers composés d'un véhicule à moteur à 2 essieux et d'une remorque à 2 essieux : 36 tonnes ;

4. poids maximal autorisé des véhicules articulés à 4 essieux composés d'un véhicule à moteur à 2 essieux et d'une semi-remorque à 2 essieux : lorsque l'écartement des essieux de la semi-remorque :

- est égal ou supérieur à 1,3 m et égal ou inférieur à 1,8 m : 36 tonnes

- est supérieur à 1,8 m : 36 tonnes + 2 tonnes de tolérance lorsque le PMA du véhicule à moteur (18 t) et le PMA de l'essieu tandem de la semi-remorque (20 t) sont respectés et que l'essieu moteur est équipé de doubles pneus et de suspensions pneumatiques ou équivalentes ;

5. autobus articulés à 3 essieux :

- poids maximal autorisé : 28 tonnes
- longueur maximale autorisée : 18 m

6. poids maximal autorisé des véhicules à moteur à 3 essieux : 25 tonnes ; 26 tonnes lorsque l'essieu moteur est équipé de doubles pneus et de suspensions pneumatiques ou équivalentes ;

7. poids maximal autorisé des véhicules à moteur 4 essieux avec deux essieux directeurs : 32 tonnes, le poids maximal autorisé en tonnes de ce véhicule ne pouvant dépasser 5 fois la distance en mètres entre les axes des essieux extrêmes du véhicule (formule de fixation du PMA en fonction de l'empattement) ;

8. poids maximal autorisé de l'essieu moteur des véhicules à moteur et des ensembles de véhicules à 4 essieux : 11,5 tonnes.

Les dérogations temporaires suivantes sont prévues pour le Royaume-Uni et l'Irlande : point 2 : 17 tonnes ; point 3 : 35 tonnes ; point 4 : 35 tonnes ; point 5 : 27 tonnes ; point 7 : 30 tonnes ; point 8 : 10,5 tonnes. La date limite pour ces dérogations sera fixée lors de la prochaine session du conseil transport du 5 juin 1989.

A la demande du Conseil, et en liaison avec la fixation à 11,5 tonnes du poids par essieu, la Commission s'est engagée à lui faire une proposition dans un délai d'un an concernant des méthodes de construction des véhicules concernés permettant de réduire la dégradation des routes.

## ACCÈS À LA PROFESSION DE TRANSPORTEUR ROUTIER

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a marqué son accord sur le texte d'une directive modifiant les directives 74/561/CEE, 74/562/CEE et 77/796/CEE concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de voyageurs dans le domaine des transports nationaux et internationaux.

La directive vise à harmoniser les éléments essentiels de l'accès à la profession et de son exercice. Elle prévoit notamment, d'une part, une application uniforme, dans toute la Communauté, des exigences fixées dans les directives 74/561/CEE et 74/562/CEE, et d'autre part, elle vise à rendre plus sévères les conditions minimales à remplir par le transporteur, à savoir :

- des conditions d'honorabilité : les transporteurs ne pourront pas avoir eu de condamnation pénale grave ni avoir commis d'infractions graves contre les réglementations relatives au transport, au régime de travail et au commerce ;

- des conditions de capacité financière : les transporteurs devront prouver qu'ils disposent des ressources financières nécessaires pour assurer la mise en marche correcte et la bonne gestion de leurs entreprises. Cela pourra être effectué soit par garanties bancaires, soit par une évaluation administrative de la situation financière de l'entreprise ;

- des conditions de capacité professionnelle : les transporteurs devront la démontrer soit par une expérience professionnelle suffisante, soit par la réussite d'un examen.

## TÉLÉVISION SANS FRONTIÈRES

Lors de sa session des 13/14 mars 1989, le Conseil est parvenu à un accord de principe sur une directive concernant la coordination des dispositions législatives des États membres relatives aux émissions de télévision dans la Communauté, en vue de garantir leur libre circulation.

Le projet de directive prévoit entre autres que les États membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les radiodiffuseurs réservent à des œuvres communautaires une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exception du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion devra être obtenue progressivement.

La Commission sera chargée de surveiller la mise en œuvre de cette disposition. A cette fin, elle présentera tous les deux ans un rapport et, le cas échéant, des propositions de modifications.

Il sera tenu compte de l'intérêt des États membres et de la Commission de rechercher les instruments adéquats en vue d'encourager l'activité et le développement de la production et de la distribution audiovisuelles notamment dans les États membres à faible capacité de production ou à aire linguistique restreinte.

Les radiodiffuseurs réserveront, chaque fois que cela sera réalisable, 10 % au moins de leur temps d'antenne à des œuvres européennes de producteurs indépendants des radiodiffuseurs.

La directive contiendra par ailleurs un chapitre concernant la protection des mineurs. Les États membres pourront, sous certaines conditions, suspendre provisoirement la retransmission d'émissions télévisées en cas de nuisance aux mineurs.

La directive contiendra également, tout comme le projet de Convention du Conseil de l'Europe, des dispositions concernant les interruptions publicitaires et la durée de la publicité. Elle admettra toutefois des conditions particulières pour les émissions d'un État membre ne pouvant être captées directement ou indirectement dans d'autres États membres.

Le Conseil a chargé le Comité des représentants permanents d'examiner la question des droits d'auteur, afin de lui permettre de statuer définitivement en la matière et d'arrêter formellement la position commune sur l'ensemble de la proposition lors de sa session des 13/14 avril prochain.

Les États membres feront en sorte que les travaux de la convention du Conseil de l'Europe en la matière soient achevés selon le programme établi dans cette enceinte, et que la Communauté puisse signer et devenir partie contractante à ladite convention.

#### **ASPECTS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX DE L'INTRODUCTION DE LA TÉLÉVISION HAUTE DÉFINITION — CONCLUSIONS DU CONSEIL DU 6 MARS 1989**

1. Le Conseil a examiné les aspects industriels et commerciaux de l'introduction de la télévision haute définition sur la base d'une norme européenne unique, dans le contexte de la mise en œuvre des orientations définies par le conseil européen de Rhodes en décembre 1988 et sur la base des objectifs proposés par la Commission.

2. Toutes les délégations ont souligné l'importance de la norme européenne et sont convenues de déployer les efforts nécessaires pour promouvoir l'adoption de la norme européenne, telle que la définit le projet 95 Eureka, en tant que norme à l'échelle mondiale ; elles font leur approche adoptée par la Commission en vue d'atteindre cet objectif.

Elles se féliciteraient de voir le projet 95 Eureka, qui a été couronné de succès, se poursuivre le plus rapidement possible et donner lieu à une participation plus large et équilibrée.

3. Toutes les délégations ont souligné la nécessité de faire en sorte que l'industrie européenne puisse profiter au mieux de l'introduction de cette nouvelle technologie. Cela signifie surtout que toute action concertée au niveau communautaire et au niveau national doit fournir à l'industrie un cadre clair pour la prise de décisions d'investissement et d'autres décisions.

4. Le Conseil et la Commission sont convenus de promouvoir la coordination effective des mesures prises au niveau national en vue de l'introduction, le plus rapidement possible et conformément à un calendrier approprié, du système TVHD.

Le Conseil a également souligné qu'il est important de maintenir des contacts étroits au niveau international, notamment avec les autres partenaires européens.

5. Le Conseil a souligné l'importance de déployer des efforts en vue de la démonstration de produits et services TVHD, entre autres en mettant à profit les événements mondiaux revêtant une importance particulière.

6. Le Conseil a noté que la Commission tiendra pleinement compte de l'orientation donnée par le Conseil lors de la poursuite de l'examen de sa proposition.

7. Le Conseil est convenu que, dans ce domaine, un rôle important revient à l'évidence aux ministres de l'Industrie et qu'ils suivront de près l'évolution de ce dossier dont la Commission l'informerait régulièrement. Le Conseil reprendra l'examen de cette question lors de sa prochaine session, au mois de mai.

#### **L'EUROPE DES CHERCHEURS : UN PLAN POUR STIMULER LA COOPÉRATION ENTRE ÉCONOMISTES EUROPÉENS**

L'Europe dispose de très bons économistes mais souvent ils travaillent dans un cadre national et leurs liens s'établissent de préférence avec des collègues d'outre-Atlantique. Il en résulte que la recherche économique s'oriente très peu vers la problématique propre à la construction européenne. Ainsi par exemple, les problèmes

micro-économiques en liaison avec la mise en place du grand marché intérieur, les problèmes de coordination des politiques macro-économiques et monétaires et ceux de la politique sociale nécessitent des examens approfondis pour pouvoir préparer les décisions politiques qui s'imposent.

Pour corriger cet état de choses, les Douze viennent d'approuver (février 1989) un plan, proposé par la Commission européenne en mars 1988. Ce plan, appelé SPES (Stimulation plan for economic sciences) vise à promouvoir la coopération entre économistes européens sur des thèmes de recherche d'intérêt communautaire et sera mis en chantier immédiatement.

En créant des réseaux de coopération entre instituts de recherche, il doit être possible de rentabiliser les énormes potentialités qui existent en Europe dans le domaine de la recherche économique. Outre la mise en place de réseaux entre instituts de recherche européens, le plan vise à accroître la mobilité des professeurs et chercheurs, ainsi que des doctorants, pour les inciter à travailler temporairement dans des instituts européens autres que ceux de leur pays d'origine. Le plan vise aussi à encourager les jeunes économistes qui travaillent hors de l'Europe à revenir dans la Communauté.

Les aides financières prévues seront allouées sous forme de bourses d'études, d'accès aux banques de données, d'allocations de déplacement, de subventions pour l'organisation de séminaires ou workshops, et d'aides financières pour lancer des coopérations de recherche sur des thèmes d'intérêt communautaire.

Un budget de 6 millions d'ECU a été affecté à une phase expérimentale 1989-1992.

Les thèmes suivants ont été identifiés :

1. le programme du marché intérieur de la Communauté soulève de nombreux problèmes d'analyse micro-économique, y compris d'organisation industrielle et d'économie de politique réglementaire (par exemple des standards) qui méritent une attention particulière ;

2. l'économie d'intégration européenne, y compris des problèmes de relations régionales Nord-Sud à l'intérieur de l'Europe, soulève d'autres problèmes qui ne sont pas très bien couverts par la communauté de recherche ;

3. les facteurs de croissance économique en Europe occidentale, y compris des facteurs dynamiques comme la technologie avancée et l'innovation, et des contraintes, comme les considérations d'environnement ;

4. des problèmes dits « systémiques » dans le domaine monétaire et la coordination de la politique macro-économique et fiscale ont bénéficié ces dernières années d'une attention académique accrue, mais ils ont rarement été traités de manière adéquate dans leurs aspects intra-européens par comparaison à leurs aspects nationaux ;

5. des problèmes de politique commerciale et le rôle de l'Europe occidentale dans la division internationale du travail ;

6. des problèmes d'emploi et de politique sociale, qui ont des caractéristiques assez différentes en Europe occidentale, par comparaison avec les États-Unis et le Japon.

7. des problèmes de méthodologie ou de modélisation en rapport avec ces différents thèmes.

#### **ACCÈS AUX GRANDES INSTALLATIONS SCIENTIFIQUES**

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a arrêté le plan communautaire expérimental visant à soutenir et à faciliter l'accès aux grandes installations scientifiques d'intérêt européen (1989-1992).

Moyennant ce plan, qui a une dotation financière de 30 MECU pour 4 ans (et un effectif de 3 agents), la Communauté accordera un soutien financier pour faciliter l'accès à de grands équipements scientifiques situés dans la Communauté européenne et pour en favoriser ainsi l'exploitation. Il vise entre autres à contribuer à l'amélioration de la compétitivité dans le domaine de la recherche et en même temps au renforcement de la cohésion économique et sociale.



La Commission assurera l'exécution du plan ; elle sera assistée par un Comité consultatif composé des représentants des États membres.

La Commission fixera avec l'organisme ou l'institution bénéficiaire un montant pour couvrir les frais d'amélioration des installations, d'exploitation et d'utilisation des chercheurs d'autres pays. Les critères utilisés pour obtenir le support communautaire sont :

- la qualité des équipements ;
- l'intérêt des possibles utilisateurs ;
- le rapport coût/bénéfice de l'aide communautaire ;
- l'importance pour la Communauté.

#### DECLASSEMENT DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a arrêté le programme de recherche et de développement technologique pour la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine du déclassement des installations nucléaires (1989-1993).

Ce programme Euratom, avec une dotation financière de 31,5 MECU, y compris les dépenses afférentes à un effectif de cinq personnes, vise au développement en commun d'une gestion des installations nucléaires désaffectées et des déchets radioactifs provenant de leur démantèlement qui, dans ses différentes étapes, assure aux hommes et à l'environnement la meilleure protection possible. Le programme comportera la démonstration de technologies appropriées.

Le programme porte sur les domaines suivants (avec répartition, à titre indicatif, des fonds) :

	(en MECU)
<b>A. Actions de recherche et de développement concernant les domaines suivants :</b>	8,4
n° 1 : intégrité à long terme des bâtiments et des systèmes	
n° 2 : décontamination en vue du déclassement	
n° 3 : techniques de démantèlement	
n° 4 : traitement de déchets spécifiques : acier, béton et graphite	
n° 5 : qualification et adaptation des systèmes de manipulation semi-autonomes télécommandés	
n° 6 : estimation des quantités de déchets radioactifs provenant du déclassement des installations nucléaires dans la Communauté.	
<b>B. Dégagement de principes directeurs relatifs :</b>	1,1
— à la conception et à l'exploitation d'installations nucléaires en vue de faciliter leur déclassement ultérieur	
— aux opérations de déclassement en vue de réduire autant que cela est raisonnablement possible l'exposition professionnelle au rayonnement	
— aux éléments techniques d'une politique communautaire en la matière	
<b>C. Essai de nouvelles techniques dans la pratique :</b>	22
— projets-pilotes	16,6
— autres essais	4,3
— détachement de personnel	1,1
<b>TOTAL (dont 3 millions d'ECU pour les dépenses en personnel et les frais administratifs)</b>	<b>31,5</b>

#### DIFFUSION ET UTILISATION DES RÉSULTATS DE R & DT — PROGRAMME VALUE

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a adopté une position commune concernant le programme spécifique de diffusion et d'utilisation des résultats de la recherche scientifique et technologique (1989-1992) (programme VALUE), en vue de sa transmission au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

Ce programme sera arrêté pour une période initiale de quatre ans avec une dotation financière de 38 MECU, y compris les dépenses pour un effectif de 20 personnes. Le programme comportera deux sous-programmes, concernant :

- la diffusion et l'utilisation des résultats des actions communautaires de R & DT ;
- les réseaux de communication entre systèmes informatiques.

La répartition des crédits, à titre indicatif, sur les différentes lignes d'action est la suivante :

	(en MECU)
<b>Sous-programme I : Diffusion et utilisation des résultats des activités communautaires de R &amp; T</b>	
1.1. Collecte et diffusion de l'information sur les programmes communautaires de RDT en cours ou prévus	6,0
1.2. Identification, caractérisation et sélection des résultats des actions communautaires de RDT	2,0
1.3. Actions en matière de protection juridique des résultats (brevets, etc.)	2,0
1.4. Diffusion des résultats	8,0
1.5. Promotion de l'exploitation des résultats	10,0
<b>Sous-total</b>	<b>28,0</b>
<b>Sous-programme II : Réseaux de communication entre systèmes informatiques</b>	
2.1. Soutien général à la mise au point de réseaux de communication entre systèmes informatiques dans le domaine de RDT	
— Assistance technique et soutien à l'association RARE (Réseaux associés pour la recherche européenne), notamment à ses projets paneuropéens (par exemple, dans les domaines de la messagerie et du transfert de fichiers), à la phase de mise en œuvre du projet Eureka Cosine et aux États membres souhaitant mettre au point ou adapter des réseaux aux fins du présent programme	6,0
2.2. Travaux sur les exigences en matière de confidentialité et d'intégrité des données de la recherche et du développement technologique communautaire	2,0
<b>Sous-total</b>	<b>8,0</b>
Montant à répartir après réexamen au cours du cinquième semestre du programme	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>38,0</b>

#### SYSTÈMES EXPERTS EN STATISTIQUES — PROGRAMME DOSES

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a adopté la position commune relative à un programme spécifique pluriannuel de R & D de systèmes experts en statistiques (DOSES).

Ce programme couvrira une période de quatre ans et aura une dotation financière de 4 MECU, y compris les frais pour un effectif d'une personne.

Les actions concernent l'utilisation de techniques avancées de traitement de l'information dans le domaine statistique, et plus particulièrement l'application de la technologie des systèmes experts à l'ensemble des traitements statistiques.

Elles visent à répondre aux besoins des États membres en vue de développer, dans le domaine des systèmes experts, les connaissances et les règles qui puissent jeter les bases nécessaires au développement de systèmes experts de dimension communautaire dans les différents domaines de la statistique.

Le programme est constitué de deux parties. La partie I comprend l'organisation d'actions concertées qui consistent à coordonner au niveau communautaire des activités qui présentent un intérêt général pour les États membres et qui répondent à des critères spécifiques.

La partie II comprend des projets de recherche et de développement — à frais partagés — considérés comme prioritaires dans le domaine de la statistique officielle ; elle est subdivisée en 4 thèmes :

- étude verticale : élaboration d'une chaîne complète de traitement automatisé de l'information, de la collecte à la diffusion, dans un domaine particulier (comme prototype pour d'autres domaines et comme cadre de référence pour les autres thèmes) ;
- documentation des données et des méthodes statistiques ;
- accès à l'information statistique ;
- prévision.

#### **ANALYSE STRATÉGIQUE, PRÉVISIONS ET ÉVALUATION EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET TECHNOLOGIE — PROGRAMME MONITOR**

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a adopté une position commune concernant le programme communautaire dans le domaine de l'analyse stratégique, des prévisions et de l'évaluation en matière de recherche et de technologie (MONITOR), en vue de sa transmission au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

Ce programme couvrira une période de quatre ans et aura une dotation financière de 22 MECU, y compris les frais pour un effectif de 25 personnes.

Le but du programme est de contribuer à la définition de nouvelles orientations et priorités pour la politique communautaire de la recherche et du développement technologique et à une meilleure articulation de celle-ci avec les autres politiques communes.

Le programme consiste en des analyses factuelles et stratégiques et en des prévisions sur l'environnement scientifique et technologique et sur son interaction avec l'évolution économique et sociale.

Le programme comprend trois secteurs d'activités. A titre indicatif, la répartition interne des fonds estimés nécessaires pour chacune de ces activités est la suivante :

	(en MECU)
— Analyse stratégique et d'impact (SAST)	3,1
— Prévisions FAST	4,5
— Recherches et études destinées à améliorer les méthodologies et l'efficacité de l'évaluation des activités de R & D (SPEAR)	1,8
— Reste à répartir	0,7
— Frais de personnel	9,6
— Frais administratifs	2,3
<b>TOTAL</b>	<b>22,0</b>

#### **SCIENCE ET TECHNOLOGIE MARINES — PROGRAMME MAST**

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a arrêté une position commune concernant le programme spécifique de recherche et de développement technologique en matière de science et tech-

nologie marines (MAST) en vue de sa transmission au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

Ce programme couvrira une période de trois ans et aura une dotation financière de 50 MECU, y compris les dépenses pour un effectif de 13 personnes. De cette dotation :

- 30 à 35 % seront consacrés à la science marine fondamentale et appliquée ;
- 15 à 20 % à la science de l'ingénierie des zones littorales ;
- 30 à 35 % à la technologie marine ;
- 10 à 15 % aux initiatives de soutien.

Les objectifs du programme MAST sont les suivants :

- contribuer à une meilleure connaissance du milieu marin, afin d'en améliorer la gestion et la protection et d'en prévoir les changements ;
- encourager le développement de nouvelles technologies pour l'exploration, la protection et l'exploitation des ressources marines ;
- améliorer la coordination, la coopération et l'échange d'informations entre les programmes nationaux de recherche et de développement des États membres dans le domaine marin et contribuer à accroître l'efficacité de ces programmes par une meilleure utilisation des installations de recherche ;
- renforcer la compétitivité industrielle des secteurs concernés ;
- contribuer à améliorer la cohésion économique et sociale de la Communauté en encourageant la participation de scientifiques de tous les États membres, stimulant ainsi le transfert de technologies et une utilisation en commun plus rationnelle des équipements ; renforcer simultanément les bases scientifiques et techniques de la Communauté, pour autant que cela soit compatible avec la recherche de la qualité scientifique et technique ;
- encourager l'élaboration de normes et de spécifications communes en vue de l'achèvement du marché intérieur en 1992 et fournir les bases technologiques nécessaires à cet effet ;
- faciliter la formation et l'échange de personnel ;
- soutenir au maximum la participation de l'Europe aux programmes océanographiques internationaux.

#### **PROGRAMME JOULE — ÉNERGIES NON NUCLÉAIRES ET UTILISATION RATIONNELLE DE L'ÉNERGIE 1989-1992**

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a arrêté le programme spécifique de recherche et de développement technologique dans le domaine de l'énergie — énergies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie 1989-1992 — JOULE.

Ce programme couvrira une période de trois ans et trois mois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989. Les fonds estimés nécessaires pour son exécution s'élèvent à 122 MECU y compris un effectif de 34 personnes.

Il s'agit d'un programme orienté vers l'étude de toutes les sources d'énergie d'origine non nucléaire. Il se divise en quatre sous-programmes :

- les modèles destinés à l'étude de bilans énergétiques et leur relation avec l'environnement ;
- l'utilisation rationnelle de l'énergie : économie d'énergie dans les secteurs d'utilisation finale, de transformation et d'emmagasiner d'énergie ;
- l'énergie dérivée de sources fossiles : hydrocarbures et combustibles solides ;
- les énergies renouvelables : solaire, éolienne, hydraulique, biomasse et géothermique.

La Commission assurera l'exécution du programme : elle sera assistée dans cette tâche par un comité consultatif composé de représentants des États membres.



Au cours de la deuxième année de la mise en œuvre du programme, la Commission procédera à un réexamen en vue de proposer le cas échéant de modifier ou de prolonger le programme.

Les projets du programme sont ouverts à des organisations ou entreprises de pays tiers avec lesquels des accords-cadres de coopération scientifique et technique ont été conclus.

#### SCIENCES ET TECHNOLOGIE DE L'ALIMENTATION — PROGRAMME FLAIR

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a adopté la position commune concernant un programme de recherche et de développement dans le domaine des sciences et des technologies de l'alimentation (1989-mi 1993) (FLAIR), en vue de sa transmission au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

Ce programme, qui couvrira une période de quatre ans à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1989, aura une dotation financière de 25 MECU, y compris les frais pour un effectif de 5 personnes.

Le programme a pour objectif d'accroître la compétitivité de l'industrie alimentaire européenne, d'améliorer la qualité et la sécurité des aliments pour le consommateur et de renforcer le développement des sciences et des technologies de l'alimentation en Europe. Le programme contribuera à moyen et long termes à accroître la compétitivité européenne dans les activités économiques qui se fonderont sur le résultat de ces développements et à renforcer la cohésion économique et sociale dans la Communauté.

Le programme est destiné à compléter les initiatives existant dans les États membres en développant la collaboration entre les différents groupes de recherche et les entreprises : il se situera à l'interface entre la transformation, la distribution alimentaire et le consommateur. La demande émanant du consommateur pour l'obtention de produits plus naturels, plus sains et d'une plus grande diversité sera satisfaite grâce aux efforts combinés des chercheurs et de l'industrie alimentaire.

Ceci devrait contribuer aussi à un meilleur contrôle des processus (y compris traitements chimiques et additifs) et à une réduction des résidus nuisibles, la sécurité et la qualité de l'alimentation étant sauvegardées.

Les actions du programme couvriront trois secteurs :

- l'évolution et l'amélioration de la qualité et de la diversité de l'alimentation ;
- les problèmes d'hygiène, de sécurité et de toxicité des aliments ;
- les aspects nutritionnels et de santé.

#### TECHNOLOGIES INDUSTRIELLES MANUFACTURIÈRES ET APPLICATIONS DES MATÉRIAUX AVANCÉS — PROGRAMME BRITE/EURAM 1989-1992

Lors de sa session du 14 mars 1989, le Conseil a arrêté le programme spécifique de recherche et de développement technologique dans les domaines des technologies industrielles manufacturières et des applications des matériaux avancés (BRITE/EURAM).

Ce programme de recherche précompétitive sera axé sur les cinq chapitres suivants :

- technologies en matériaux avancés ;
- méthodes de conception et assurance de la qualité pour les produits et les procédés ;
- applications des technologies de fabrication ;
- technologies des procédés de fabrication ;
- activités spécifiques concernant l'aéronautique.

Il concerne le développement de nouveaux matériaux meilleurs et le traitement de matériaux pour élargir les possibilités d'applications, exceptées celles qui sont en relation directe avec les techniques de l'information déjà couvertes par le programme ESPRIT, et en particulier les matériaux suivants :

- les matériaux métalliques et les matériaux composites à matrice métallique ;
- les matériaux destinés à des applications magnétiques, optiques, électriques et de supraconductivité ;
- les polymères et les matériaux composites à matrice organique ;
- les matériaux destinés à des applications spécifiques.

Le programme aura une durée de quatre ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1989 avec une dotation de 499,5 MECU — y compris les dépenses pour le personnel qui seront limitées à 4,5 % de la contribution communautaire. Ce montant constitue une augmentation de 60 MECU par rapport à la proposition initiale.

464,5 MECU du montant total seront consacrés à financer les quatre premières activités de recherche initialement proposées pour BRITE/EURAM. 35 MECU serviront à financer des activités de recherche dans le domaine de l'aéronautique, qui s'est ajouté aux quatre secteurs initialement prévus en tant que cinquième chapitre et dont la durée sera limitée à deux ans.

La Commission assurera l'exécution du programme ; elle sera assistée par un comité composé de représentants des États membres qui aura un caractère consultatif pour les quatre premiers secteurs d'activité ; pour les activités de recherche aéronautique la Commission pourra prendre les mesures envisagées lorsqu'elles auront obtenu l'avis favorable du comité ; sinon elle devra soumettre une proposition au Conseil.

Au cours de la troisième année de la mise en œuvre du programme la Commission procédera à un réexamen en vue de proposer, le cas échéant, la modification ou la prolongation du programme ; en ce qui concerne l'aéronautique le réexamen sera effectué au cours de la seconde année.

Les projets du programme sont ouverts à des organisations ou entreprises de pays tiers avec lesquels des accords-cadres de coopération scientifique et technique ont été conclus.

#### PROGRAMME STRATÉGIQUE POUR L'INNOVATION ET LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIES — SPRINT 1989-1993

Lors de sa session du 6 mars 1989, le Conseil a délibéré du montant estimé nécessaire pour la mise en œuvre au niveau communautaire de la phase principale du programme stratégique pour l'innovation et le transfert de technologies — SPRINT 1989-1993.

A l'issue du débat, il a retenu une dotation globale de 90 MECU avec la répartition indicative interne suivante :

	(en MECU)
<b>A. Infrastructure européenne de service pour l'innovation</b>	
1. Renforcement des réseaux	35
2. Mesures d'accompagnement	15
<b>B. Projets spécifiques de transfert d'innovations intracommunautaire</b>	30
<b>C. Connaissance de l'innovation et concertation entre les États membres et la Commission</b>	10

Ayant ainsi réalisé un accord sur le financement, le Conseil a approuvé quant au fond le programme SPRINT, étant entendu que l'adoption formelle de la décision interviendra prochainement après mise au point des textes.

Ce programme fait suite au premier programme adopté en 1983 sur initiative de la Commission avec une durée de 3 ans et une dotation de 10 MECU — reconduit en juin 1987 jusqu'au 31 décembre 1988 avec une dotation additionnelle de 8,6 MECU.

La Commission, ayant considéré le bilan de cette première phase quinquennale comme très positif, a proposé de poursuivre dans ce



domaine une action plus importante ; le Conseil a partagé cette appréciation en prenant la décision de ce jour.

Le nouveau programme, outre une amplification des activités déjà menées dans le cadre du précédent programme (renforcement de l'infrastructure européenne de services pour l'innovation, amélioration de la concertation et de l'échange d'expérience dans ce domaine entre États membres et Commission) prévoit une action nouvelle de soutien à des projets spécifiques de transfert d'innovations intracommunautaire exécutés par l'industrie (voir partie B de la répartition indicative interne).

### LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE À L'HEURE DE LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

La Commission a proposé l'établissement d'une retenue à la source minimale de 15 % sur les intérêts perçus par les résidents communautaires ainsi qu'un renforcement de la coopération entre administrations nationales compétentes en matière de fiscalité directe.

Ces propositions de directives qui ont été adoptées aujourd'hui (8 février 1989) par la Commission européenne et qui devront l'être à l'unanimité par les États membres, sont le complément indispensable de la libération des mouvements de capitaux qui doit intervenir le 1<sup>er</sup> juillet 1990.

En présentant ces mesures à la Commission, Mme Christiane Scrivener, Commissaire en charge de la fiscalité, a précisé : « Nous ne recherchons pas une harmonisation complète de la fiscalité de l'épargne. Ce n'est ni nécessaire ni souhaitable à l'heure actuelle. Mais nous devons faire en sorte que la libre circulation des capitaux n'entraîne pas de déséquilibre sur le marché financier intégré de la Communauté. Les mesures que nous proposons visent donc à supprimer ou à atténuer les risques de distorsions, d'évasion ou de fraude fiscale liés à la diversité des régimes nationaux. En même temps, elles sont conçues de telle sorte que les places financières européennes puissent développer leur compétitivité ».

#### Les principales dispositions

Les deux directives proposées prévoient :

1. « l'instauration par tous les États membres, d'une retenue à la source au taux minimum de 15 % applicable aux intérêts versés à tous les résidents de la Communauté.

Il s'agit d'un taux modéré proche de la moyenne communautaire de retenue à la source (0 % - 35 %) et susceptible de faire l'objet du consensus nécessaire entre les États membres.

Le choix d'un taux modéré est justifié pour éviter :

— un déplacement de l'épargne hors de la Communauté pour des raisons fiscales ;

— une pression sensible à la hausse sur les taux d'intérêts.

Un certain nombre d'exemptions sont prévues et la décision de les mettre en œuvre appartenant aux États membres :

1. la petite épargne non soumise à l'impôt sur le revenu par les États membres.

En effet, tous les efforts faits dans la Communauté en faveur de l'épargne doivent systématiquement être encouragés d'un point de vue économique et social ;

2. les euro-obligations, dont le marché principal d'émission est le marché européen.

Cette mesure est destinée à promouvoir la compétitivité des places financières européennes ;

3. les résidents des pays tiers — comme c'est déjà le cas dans la plupart des États membres.

Il s'agit notamment de maintenir le caractère attrayant des placements en Europe ;

4. les États membres sont exemptés d'obligation de retenue à la source pour leurs résidents, lorsqu'ils pratiquent un régime de déclaration automatique par les banques à l'administration fiscale ;

5. les transactions interentreprises et les intérêts payés par un particulier.

La solution proposée a l'avantage d'être simple, efficace et pragmatique et peut être élargie au niveau international, dans le cadre de négociations à mener avec les principaux partenaires de la Communauté.

L'instauration d'une retenue à la source, non libératoire (2), applicable à l'ensemble des résidents de la Communauté, introduit la notion fiscale nouvelle de *résident communautaire*. Cette notion est un pas supplémentaire pour la création d'un espace financier européen.

La Commission a opté pour ce système plutôt que pour celui de la déclaration fiscale obligatoire par les banques des intérêts versés, qui risquait de se heurter à de sérieux obstacles dans les États membres qui ont une longue tradition du secret bancaire.

Dans ses propositions la Commission a été particulièrement attentive à deux éléments : d'une part, maintenir les incitations fiscales en faveur des petits épargnants et, d'autre part, assurer l'indispensable développement des places financières et des services financiers communautaires.

II. La deuxième direction prévoit une modification de la directive 77/799/CEE du 19 décembre 1977 sur l'assistance mutuelle entre administrations fiscales. Il s'agit de faciliter l'échange d'informations entre administrations fiscales en cas de présomption précise de fraude, en supprimant toute entrave administrative.

Il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause la législation sur le secret bancaire.

### FRAUDES ET IRRÉGULARITÉS AU DÉTRIMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Le problème des fraudes et irrégularités au détriment du budget des Communautés européennes a particulièrement retenu l'attention du Conseil (session du 13 mars 1989).

À l'issue des débats intervenus à ce sujet, le Conseil a adopté la déclaration suivante :

« Déclaration du Conseil concernant la lutte contre les fraudes et irrégularités au détriment du budget des Communautés »

Dans le cadre de la procédure donnant lieu à la décision du Conseil portant recommandation sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1987, le Conseil :

— a demandé à ses instances compétentes de s'efforcer d'aboutir dans les meilleurs délais sur les propositions dont le Conseil est saisi par la Commission dans ce domaine ;

— en a appelé aux États membres réunis en son sein, afin qu'ils :

- compte tenu de leur responsabilité dans la gestion des dépenses et recettes communautaires, exercent au mieux leurs compétences dans les contrôles de cette gestion, la prévention et la répression des irrégularités et des fraudes ainsi que la récupération des recettes ou dépenses irrégulièrement éludées ou effectuées ;

- invitent leurs administrations concernées à resserrer au maximum leur coopération avec les services de la Commission dans ce domaine ; les invitent à coopérer avec la Commission afin que soient prises, notamment dans le domaine législatif, les mesures nécessaires en vue de renforcer les systèmes de surveillance ;

— a invité les États membres réunis en son sein à prendre les dispositions nécessaires afin que ces mesures soient portées à la con-

(2) Une retenue à la source est dite non libératoire lorsque ne libère pas le contribuable de ses obligations fiscales et qu'il soit donc également déclarer au titre de l'impôt sur le revenu, les montants perçus.



naissance de leurs institutions concernées ;

- a chargé sa Présidence de faire part au Parlement européen des dispositions qui précèdent ».

En outre, le Conseil est convenu de reprendre régulièrement l'examen de cette question, si possible, dès sa session du mois de juin 1989.

Le Conseil a pris acte également de la déclaration de la Commission sur ce même sujet :

« La Commission a toujours considéré la lutte contre la fraude comme une priorité et n'a jamais cessé de mener une action soutenue et résolue en la matière.

La Commission rappelle que la mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude est fondée sur un partage des responsabilités entre la Commission, qui, définit et propose le cadre réglementaire, le Conseil qui l'arrête, et les États membres qui l'appliquent et en assurent le respect sous le contrôle de la Commission.

Mais le succès de cette politique requiert, de la part de tous les acteurs en présence et en premier lieu du Conseil et des États membres, un engagement collectif et solidaire.

Dans ce contexte, la Commission se félicite de la déclaration du Conseil appelant ses instances compétentes à se prononcer dans les meilleurs délais sur les propositions présentées par la Commission. Elle attend en particulier du Conseil des décisions rapides sur les différents textes actuellement en instance et parfois depuis plusieurs années.

Pour sa part, la Commission a décidé conformément à son plan d'action de la lutte anti-fraude de prendre une série d'initiatives en vue de son renforcement, dans ce cadre, la Commission s'engage :

a) à réviser sa proposition relative au contrôle et la surveillance des restitutions à l'exportation, à la lumière des remarques formulées par la Cour des comptes ;

b) à proposer des aménagements visant à améliorer le fonctionnement et le contrôle du régime de stockage à l'intervention ;

c) à proposer une modification de la directive 77/435 relative au contrôle de la comptabilité des entreprises bénéficiaires du FEOGA-Garantie ;

d) à faire des propositions en vue d'aboutir à la conclusion d'accords d'Assistance mutuelle avec les pays tiers ;

e) à examiner la mise en place par les États membres des modalités de contrôle prévues par la nouvelle réglementation des fonds structurels ;

f) dans le cadre des mesures de simplification de la législation communautaire, à proposer d'ici la fin de l'année un projet de Code européen des douanes et des mesures visant à simplifier les procédures du transit communautaire.

En outre, conformément à ses propositions sur la fixation des prix agricoles 1989/90, la Commission sera particulièrement attentive à la simplification des règlements agricoles dans lesquels elle inclura des mesures de contrôle et de sanctions administratives appropriées.

Par ailleurs, la Commission examinera avec les États membres, dans le cadre du comité de coordination de la lutte anti-fraude présidé par l'UCLAF, l'ensemble des mesures qui devraient aboutir à minimiser les risques de fraudes et à optimiser la lutte contre celles-ci, en prévoyant des procédures efficaces garantissant une collaboration effective entre les États membres et la Commission.

De plus, la Commission s'engage, comme elle le fera devant le Parlement européen, à présenter au Conseil un rapport annuel d'activité sur la lutte anti-fraude ».

#### INCINÉRATION DES DÉCHETS MUNICIPAUX

Lors de sa session des 2/3 mars 1989, le Conseil a adopté une orientation commune sur la directive concernant la prévention de

la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération des déchets municipaux.

Il est rappelé qu'une proposition de directive relative aux installations anciennes a été présentée en même temps que la proposition précitée.

L'objectif de la proposition est d'assurer que les nouvelles installations d'incinération des déchets municipaux respectant des normes d'émission satisfaisantes afin d'éviter la pollution atmosphérique. L'incinération est le mode d'élimination employé pour 25 % des déchets municipaux produits dans l'ensemble de la Communauté.

La directive prévoit des normes d'émission pour les métaux lourds, l'acide chlorhydrique, l'acide fluorhydrique, l'anhydride sulfureux, et les poussières totales. La Commission s'est d'ailleurs engagée à étudier la possibilité d'introduire des propositions sur des valeurs limites pour les dioxines et furanes à une date ultérieure. Les installations d'incinération seront classifiées selon leur capacité. Des normes plus strictes sont prévues pour les installations plus grandes.

#### COUCHE D'OZONE

Lors de sa session des 2/3 mars 1989, le Conseil a adopté les conclusions suivantes :

1. le Conseil souligne sa préoccupation à l'égard de la situation actuelle de la couche d'ozone dont la détérioration est en train de se confirmer selon les dernières études disponibles ;

2. le Conseil rappelle qu'il a approuvé le 14 octobre 1988 une résolution sur la limitation des CFC ;

3. le Conseil prend note des conclusions de la Commission sur les CFC, contenues dans sa communication au Conseil sur « l'effet de serre et la Communauté » comportant un programme de travail de la Commission en matière d'évaluation des différentes options permettant de faire face à « l'effet de serre » ;

4. le Conseil constate de même que, dans le cadre du protocole de Montréal, plusieurs réunions auront lieu au cours des prochains mois qui aboutiront à l'établissement de lignes directrices pour une révision rapide de ce protocole ;

5. cette situation démontre la nécessité, tant dans la Communauté qu'au niveau global, de réduire d'au moins 85 % dans les meilleurs délais le niveau actuel de production et de consommation des CFC couverts par le protocole de Montréal, en vue de leur élimination vers la fin du siècle, et de renforcer le protocole dans ce sens ;

6. le Conseil prend note de ce que les États membres s'engagent à prendre toutes les mesures pour permettre une diffusion rapide des produits, équipements ou procédés de substitution qui ne comportent pas de risques pour l'homme et l'environnement ;

7. finalement, le Conseil demande à la Commission de présenter d'urgence une proposition pour un mandat de négociation en vue de la révision du protocole de Montréal.

#### CIRCULATION INTRACOMMUNAUTAIRE DE MARCHANDISES POUR UTILISATION TEMPORAIRE

Lors de sa session du 27 février 1989, le Conseil a adopté une position commune sur le règlement modifiant le règlement n° 3/84 instituant un régime de circulation intracommunautaire de marchandises expédiées d'un État membre en vue d'une utilisation temporaire dans un ou plusieurs autres États membres.

Le règlement vise à reconduire le règlement n° 3/84, à étendre son champ d'application et à simplifier la procédure.

Le règlement 3/84 prévoyait déjà la substitution du carnet ATA international par un carnet communautaire plus simple à obtenir et la suppression de l'obligation de constituer une garantie. Après une période expérimentale de trois ans, expirée le 30 juin 1988, la Commission a transmis au Conseil un rapport dressant un bilan très favorable sur l'utilisation du régime.

Le nouveau règlement prévoit donc un élargissement des marchandises couvertes ; en effet, il exclut presque uniquement des marchandises qui ont d'autres normes applicables (p. ex. les moyens de transport), ou bien font l'objet de traitements fiscaux différents entre les États membres (p. ex. les pelleteries confectionnées).

Le nouveau règlement introduit des procédures encore plus simples, qui devraient faciliter la circulation de marchandises, et cela en vue de la réalisation du grand marché intérieur en 1992, qui impliquera la suppression de toutes ces formalités.

#### CONTINGENTS TARIFAIRES (PÊCHE)

Lors de sa session du 23 février 1989, le Conseil a adopté à la majorité qualifiée le règlement portant ouverture et mode de gestion de contingent tarifaires communautaires autonomes pour certains pro-

duits de la pêche pour l'année 1989. L'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> avril.

Ce règlement prévoit la possibilité d'importer un total de 175 000 tonnes de douze espèces de poissons à taux de droits réduits variant entre 3,7 et 10 %.

Le règlement vise essentiellement à assurer l'approvisionnement des industries de transformation à des prix qui leur permettent de faire face à la concurrence ; et ce sans nuire aux intérêts des pêcheurs communautaires.

Par rapport à 1988, les contingents prévus sont moindres en raison de la surabondance de poissons sur le marché international.

La liste complète des contingents figure en annexe.

ANNEXE				
	Code NC	Désignation des marchandises	Volume	Taux des droits
1	ex 0304 20 99	Filets et chairs de <i>lieux de l'Alaska</i> , congelés, destinés à la transformation (a) (b)	21 000	10 %
2	ex 0304 20 57 ex 0304 90 47	Filets et chair de <i>merlus</i> , congelés, destinés à la transformation (a) (b)	26 000	10 %
3	ex 0302 50 ex 0302 69 35 ex 0303 60 ex 0303 79 41	<i>Morues</i> et poissons de l'espèce <i>Boreogadus saida</i> , à l'exclusion des foies, œufs et laitances, présentés à l'état frais, réfrigéré ou congelé et destinés à la transformation (a) (b)	40 000	3,7 %
4	ex 0302 63 00 ex 0303 73 00	<i>Lieus noirs</i> à l'exclusion des foies, œufs et laitances, présentés à l'état frais, réfrigéré ou congelé et destinés à la transformation (a) (b)	15 000	3,7 %
5	ex 0302 62 00 ex 0303 72 00	<i>Eglefins</i> à l'exclusion des foies, œufs et laitances, présentés à l'état frais, réfrigéré ou congelé et destinés à la transformation (a) (b)	9 000	3,7 %
6	ex 0304 20 19 ex 0304 90 10	Filets et chairs de <i>brochets</i> , congelés destinés à la transformation (a) (b)	500	5 %
7	ex 304 20 21 ex 0304 20 29 ex 0304 90 35 ex 0304 90 38 ex 0304 90 39	Filets et chairs de <i>morues</i> et de poissons de l'espèce <i>Boreogadus saida</i> , congelés, destinés à la transformation (a) (b)	8 000	10 %
8	0305 62 00 0305 69 10	<i>Morues</i> et poissons de l'espèce <i>Boreogadus saida</i> , salés ou en saumure, mais non séchés ni fumés	49 000	6 %
9	0305 51 10 0305 59 11	<i>Morues</i> et poissons de l'espèce <i>Boreogadus saida</i> , séchés, non salés ni fumés	1 000	10 %
10	ex 0305 30 11 ex 305 30 19	Filets de <i>morues</i> et de poissons de l'espèce <i>Boreogadus saida</i> , séchés, salés ou non	500	10 %
11	ex 0306 13 10 ex 0306 23 10	Crevettes de l'espèce <i>Pandalus borealis</i> , non décortiquées, fraîches, réfrigérées ou congelées et destinées à la transformation	2 000	4 %
12	ex 0305 30 90	Filets de <i>lieus noirs</i> , salés, destinés à la transformation (a) (b)	4 000	10 %



### III. — Relations extérieures

#### CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE SAN PEDRO SULA SUR LE DIALOGUE POLITIQUE ET LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ENTRE LES PAYS D'AMÉRIQUE CENTRALE, LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, ET LES PAYS DU GROUPE DE CONTADORA, TENUE LES 27 ET 28 FÉVRIER 1989

1. La cinquième Conférence ministérielle entre les pays d'Amérique centrale, la Communauté européenne et ses États membres, et les pays du groupe de Contadora, sur le dialogue politique et la coopération économique entre la Communauté européenne et les pays de l'isthme centraméricain, engagés au Costa Rica en 1984 et poursuivis lors de réunions annuelles, a eu lieu les 27 et 28 février 1989 à San Pedro Sula, Honduras.

2. Les participants ont examiné soigneusement toutes les questions d'intérêt mutuel, dans le contexte du dialogue et de la coopération établis de longue date entre les deux régions. Ils ont prêté une attention particulière à la situation actuelle en Amérique centrale et à l'évolution positive du processus de paix. Ils ont souligné avec une grande satisfaction que la Conférence de San Pedro Sula a lieu à un moment particulièrement encourageant où les présidents centraméricains sont convenus de faire des efforts renouvelés et soutenus pour approfondir le processus de dialogue et de négociation qui permettra d'instaurer une paix durable, d'authentiques processus démocratiques, pluralistes et participatifs, le respect du droit international, la stabilité et le développement social et économique dans la région.

A cet égard, les participants ont rappelé l'engagement des cinq présidents de procéder, sans plus tarder, à l'accomplissement total des engagements souscrits dans l'accord d'Esquipulas II et dans les déclarations de Alajuela et d'El Salvador.

3. Les ministres de la Communauté européenne et ceux du groupe de Contadora ont réaffirmé l'engagement et la volonté de leurs gouvernements de continuer à soutenir activement les efforts que les pays centraméricains réalisent dans le cadre du processus de Guatemala. Ils ont également réaffirmé l'importance d'intensifier la coopération économique entre la Communauté européenne et l'Amérique centrale, afin de renforcer l'intégration économique de la région, soutenir son développement économique ainsi que le progrès social au bénéfice d'une plus grande stabilité politique.

La Communauté européenne et ses États membres sont convenus de répondre positivement, selon les termes définis dans la déclaration économique de cette conférence, à la demande qui leur a été adressée par les cinq présidents centraméricains lors du Sommet d'El Salvador quant au programme de restructuration, réactivation et renforcement du processus d'intégration économique dans la région.

Les ministres du groupe de Contadora ont souligné que l'appui économique de la communauté internationale s'avère indispensable dans cette nouvelle étape du processus de paix et, dans ce sens, ils ont engagé l'appui de leurs gouvernements.

4. Les ministres d'Amérique centrale et ceux de la Communauté européenne ont exprimé leur reconnaissance au mécanisme permanent de consultation et de concertation politique pour sa constante préoccupation quant à la crise centraméricaine et sa disposition réitérée d'appuyer et de participer aux programmes de redressement économique de la région, tel que l'ont déclaré les chefs d'État du groupe des Huit lors de leurs réunions au sommet d'Acapulco et de Punta del Este. A cet égard, ils ont appelé les pays membres du mécanisme à poursuivre leurs efforts de coopération envers la région.

5. Les ministres de la Communauté européenne et ceux du groupe de Contadora ont estimé qu'il est extrêmement encourageant qu'en dépit des difficultés et des obstacles rencontrés, les gouvernements d'Amérique centrale soient déterminés à consolider et à approfondir les progrès réalisés à ce jour et à poursuivre leurs efforts en faveur

de la paix, de la démocratie, de la sécurité et du développement économique et social dans un esprit de dialogue et de coopération.

6. Les ministres ont convenu que la meilleure option existante pour arriver à une solution durable à la crise centraméricaine est l'application intégrale des accords d'Esquipulas. De même, ils ont souligné la nécessité de respecter le droit international, la Charte des Nations Unies et celle de l'Organisation des États américains.

7. Les ministres ont réaffirmé leur attachement au droit à la pleine participation des peuples à des processus politiques authentiquement démocratiques.

Ils ont également souligné l'importance de l'existence de processus démocratiques, authentiques et pluralistes, qui impliquent la promotion de la justice sociale, le respect des droits de l'homme, la souveraineté, l'intégrité territoriale des États et le droit de tous les peuples à choisir librement et sans ingérences extérieures d'aucune sorte leur modèle économique, politique et social.

8. Les ministres ont également estimé qu'il convenait, conformément aux accords d'Esquipulas, d'encourager activement le dialogue interne qui permette, dans le cadre de la réconciliation nationale, d'établir ou de perfectionner une démocratie authentique et pluraliste qui comporte la promotion de la justice sociale et qui garantisse le respect plein et effectif de tous les droits de l'homme et des libertés civiles et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels.

A cet égard, les ministres de la Communauté européenne et ceux du groupe de Contadora ont lancé un appel pressant pour que, dans les États d'Amérique centrale qui souffrent actuellement des actions de groupes irréguliers ou insurgés, s'organise une concertation sur la cessation des hostilités à travers les mesures nécessaires pour parvenir à un cessez-le-feu effectif dans le cadre constitutionnel, conformément aux dispositions de l'accord d'Esquipulas II.

Par ailleurs, les participants ont appelé instamment tous les secteurs et les mouvements insurrectionnels, ainsi que les forces irrégulières qui agissent dans la région, à se joindre aux processus politiques constitutionnels dans leurs pays respectifs. Ils ont également lancé un appel à tous les secteurs salvadoriens pour qu'ils participent aux prochaines élections.

9. Les participants se sont félicités et ont exprimé leur soutien à la volonté exprimée par le président d'El Salvador, José Napoléon Duarte, dans sa proposition du 26 février 1989, de se réunir avec le FMLN, en présence des partis politiques, dans le but de contribuer à l'effort pour une paix définitive dans ce pays, en réponse aux accords de Oaxtepec du 21 février. De tels efforts entrent dans le cadre de l'engagement inscrit dans les accords d'Esquipulas II, tendant à mettre en œuvre toutes les actions nécessaires pour parvenir à un cessez-le-feu effectif, dans le cadre constitutionnel.

10. Les ministres ont reconnu que le lourd fardeau que représente le service de la dette extérieure pour les pays de la région a un impact négatif sur leur développement politique, économique et social. Ils ont réitéré que toutes les parties concernées doivent contribuer à résoudre ce problème. Ils ont été d'avis qu'une plus grande coopération internationale et un meilleur accès des produits de l'isthme centraméricain aux marchés internationaux seraient bénéfiques et auraient des effets positifs pour la région, dans le domaine économique, social et culturel, ainsi que pour sa stabilité politique.

11. Les participants se sont déclarés très satisfaits des résultats extrêmement importants de la quatrième réunion au sommet qui a eu lieu à El Salvador les 13 et 14 février au cours de laquelle est apparue la volonté inébranlable des cinq présidents centraméricains de diriger, sans plus tarder, leurs efforts vers l'établissement d'une paix stable et durable dans la région.

Ils ont mis l'accent sur la détermination des présidents d'adopter les décisions nécessaires pour la mise en œuvre du processus de paix, étant entendu que les engagements pris dans le cadre d'Esquipulas II et de la Déclaration de Alajuela constituent un tout commun et indivisible.

Ils ont souligné l'importance de la volonté exprimée et des mesures énoncées par le gouvernement du Nicaragua dans la Déclaration d'El Salvador pour développer un processus de démocratisation et de réconciliation nationale dans le cadre des accords d'Esqui-

pulas II, qui prévoit entre autres, l'organisation d'élections au plus tard le 25 février 1990. Dans ce contexte, les ministres de la Communauté européenne et ceux du groupe de Contadora ont soutenu l'appel lancé par les présidents centraméricains pour que les partis politiques du Nicaragua participent au processus électoral.

Ils ont également rappelé avec satisfaction l'engagement des cinq présidents d'élaborer, dans un délai maximal de 90 jours, un plan commun pour la démobilisation, le rapatriement ou la réinstallation volontaires des membres de la Résistance nicaraguayenne et de leurs familles.

12. Les ministres ont également exprimé leur satisfaction de l'importante évolution des conversations au sein de la Commission exécutive, qui permettront d'établir des mécanismes efficaces de vérification, de contrôle et de suivi des engagements pris dans le cadre de l'accord d'Esquipulas II.

Ils se sont félicités de la demande adressée au secrétaire général des Nations Unies pour la mise en place du mécanisme de vérification *in situ* des engagements visant à interdire l'utilisation du territoire national pour perpétrer des actes d'agression contre d'autres États, et à interrompre l'aide aux forces irrégulières ou aux mouvements insurrectionnels. Ils ont mis l'accent sur la décision des présidents de charger la Commission exécutive d'organiser, sans délai, les réunions techniques à cet effet, conformément aux conversations tenues à New York avec le secrétaire général des Nations Unies.

Ils ont souligné, en particulier, que deux États membres de la Communauté européenne — l'Espagne et la République fédérale d'Allemagne — avaient été choisis, avec le Canada, une représentation latino-américaine et en collaboration avec le secrétaire général de l'OEA, pour participer à un tel mécanisme.

A cet égard, les ministres de la Communauté européenne ont réitéré la volonté de leurs pays de répondre positivement, dans la mesure de leurs possibilités, et s'ils y étaient invités officiellement par tous les gouvernements d'Amérique centrale, de participer à ce mécanisme.

Les ministres de la Communauté européenne et ceux du groupe de Contadora ont également pris note avec satisfaction de la décision des présidents centraméricains de réaffirmer les pouvoirs des Commissions nationales de Réconciliation pour qu'elles continuent à remplir leurs fonctions spécifiques dans le cadre du processus de Guatemala et de la Déclaration de Alajuela.

13. Les ministres ont réaffirmé leur conviction qu'il est essentiel que tous les pays qui ont des liens ou des intérêts dans la région apportent une réelle contribution à la création des conditions nécessaires qui permettront d'établir solidement la paix et la démocratie et d'assurer le développement économique en Amérique centrale.

A cet égard, ils ont réitéré avec fermeté la demande formulée au point 5 de l'accord d'Esquipulas II pour que les gouvernements régionaux ou extra régionaux qui aident ouvertement ou secrètement les forces irrégulières ou les mouvements insurrectionnels dans la région cessent immédiatement cette aide, à l'exception de l'assistance humanitaire qui contribue aux objectifs fixés par les présidents centraméricains dans la Déclaration d'El Salvador.

Ils ont également mis en évidence l'importance de l'engagement d'interdire l'utilisation de leur propre territoire à des personnes, des organisations ou des groupes qui tenteraient de déstabiliser les gouvernements des pays centraméricains.

De même, ils ont souligné l'urgence d'aboutir à des accords concrets dans les négociations en matière de sécurité, de vérification, de contrôle et de limitation des armements, dans le cadre du processus de Guatemala.

14. Les participants ont estimé qu'il convenait de conclure la procédure de ratification du traité constitutif du Parlement centraméricain afin de permettre que les élections directes prévues par ce document aient lieu.

A cet égard, ils ont réitéré que ces élections devront se réaliser de manière libre, honnête et en présence d'observateurs internationaux, sur la base du traité constitutif du Parlement centraméricain et conformément à l'article 4 d'Esquipulas II. Ce processus favorisera un véritable pluralisme idéologique et garantira la plus ample participation de tous les partis politiques, ce qui contribuera au renforcement du processus de démocratisation dans les États concernés, en consolidant ainsi la paix et en promouvant l'intégration régionale en Amérique centrale.

15. La Communauté européenne et le groupe de Contadora ont renouvelé leur engagement d'apporter leur plein appui à la création et au fonctionnement du Parlement centraméricain. A cet égard, les ministres de la Communauté se sont référés à l'engagement du Parlement européen de coopérer à la création et au fonctionnement du Parlement centraméricain.

16. Les participants ont convenu que les graves problèmes socio-économiques de l'Amérique centrale, qui ont été encore aggravés par les catastrophes naturelles suscitent de vives préoccupations.

Les ministres de la Communauté européenne et ceux du groupe de Contadora ont réitéré leur volonté de renforcer leur coopération avec les pays de la région et de les soutenir par des actions spécifiques dans leurs efforts pour parvenir à une croissance rapide et soutenue.

De même, les ministres de la Communauté européenne ont réaffirmé leur intention de contribuer à la réalisation des buts et objectifs du Plan spécial de coopération économique pour l'Amérique centrale comme un moyen de soutenir les efforts qui sont actuellement déployés au titre de l'accord d'Esquipulas II.

17. Les ministres ont mis en évidence l'importance d'appuyer pleinement la Conférence internationale pour les réfugiés centraméricains qui aura lieu au Guatemala en mai 1989. A cet égard, la partie européenne a annoncé sa décision de participer à cette conférence.

18. Les ministres ont accueilli avec satisfaction la décision des présidents centraméricains de créer la Commission centraméricaine de l'Environnement et du Développement, en tant que mécanisme régional de coopération pour l'utilisation optimale et rationnelle des ressources naturelles de la région, le contrôle de la pollution et l'établissement de l'équilibre écologique.

19. De même, les ministres se sont déclarés satisfaits de la décision des présidents centraméricains de charger la Commission exécutive d'élaborer un projet d'accord de coopération régionale pour l'éradication du trafic de drogues.

20. Les participants à la Conférence de San Pedro Sula se sont déclarés satisfaits des résultats de leur dialogue et ont décidé de se réunir l'année prochaine en Europe, conformément à la règle d'alternance.

21. Les ministres ont exprimé leur gratitude au président de la République du Honduras, S. E. monsieur José Azcona Hoyo, à l'invitation duquel la Conférence a été convoquée. Ils ont également remercié le peuple et le gouvernement du Honduras, ainsi que la municipalité de San Pedro Sula, pour l'excellent accueil qu'ils leur ont réservé et ils ont déclaré leur appréciation pour l'organisation parfaite de la Conférence.

#### **RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR LE CODE DE CONDUITE DES ENTREPRISES COMMUNAUTAIRES AYANT DES FILIALES EN AFRIQUE DU SUD, MADRID, 14 FÉVRIER 1989**

Les ministres des Affaires étrangères ont approuvé le VIII<sup>e</sup> rapport de synthèse sur l'application du Code de conduite des entreprises communautaires ayant des filiales, des succursales ou une représentation en Afrique du Sud. Ils ont décidé de le transmettre au Parlement européen et au Comité économique et social de la Communauté européenne.

Le rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 1986 au 30 juin 1987 et analyse les rapports d'activité de 247 entreprises employant plus de 97 000 salariés noirs. Il tient également compte du rapport annuel des chefs de mission des Douze à Pretoria sur la mise en œuvre du Code.

La période considérée a été une période de croissance et d'activité accrues pour les syndicats, malgré les restrictions imposées par le gouvernement d'Afrique du Sud en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés dans le cadre de l'état d'urgence. Il y a de graves troubles sociaux. La situation économique est restée difficile et un taux d'inflation d'environ 17 % a entraîné une diminution en termes réels du salaire moyen.



Les Douze ont noté avec satisfaction que :

1. les rapports reçus indiquent que les entreprises ont consolidé leur politique de promotion et d'amélioration des relations entre travailleurs et employeurs ;

2. les entreprises acceptent le principe « à travail égal, salaire égal » sans considération de race. Sur un plan concret, la mise en œuvre du Code a entraîné une amélioration des salaires ainsi qu'une vaste gamme d'avantages extra-salariaux accordés par les entreprises ;

3. de nombreuses entreprises continuent à promouvoir la formation et l'avancement des salariés noirs ;

4. de nombreuses entreprises ont réalisé de nouveaux progrès dans l'encouragement des entreprises noires.

Les Douze croient que les mesures prises par les entreprises européennes pour abolir la ségrégation sur le lieu de travail ont contribué à favoriser leur politique visant à supprimer l'apartheid par des moyens pacifiques. Ils souhaitent encourager les entreprises européennes à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer la condition des salariés noirs et soulignent à cet égard qu'ils sont déterminés à promouvoir la mise en œuvre du Code à cet effet. Simultanément, les Douze en appellent une nouvelle fois au gouvernement d'Afrique du Sud pour qu'il prenne les mesures nécessaires en vue d'éliminer toute discrimination raciale.

Janvier 1989  
numéro spécial

# **LES RESTRUCTURATIONS**

## **droit du travail**

## **protection sociale**

**DROIT SOCIAL : 3 rue Soufflot - 75005 PARIS**  
**Téléphone : (1) 46 34 10 30 - Télécopieur (1) 46 34 55 83**

UN DOSSIER COMPLET SUR LA CONSTRUCTION DE

# L'EUROPE INDUSTRIELLE.

*Le numéro spécial des Annales des Mines,  
« les entreprises face à la  
construction européenne »,  
en 30 articles :*

*— offre un « guide Michelin »  
des institutions de Bruxelles  
(comment les directives  
de la C.E.E.  
interviennent-elles  
dans la vie des entreprises ?) ;  
— dresse un inventaire des  
stratégies développées  
par les industriels  
pour s'adapter aux  
règles du jeu de 1993 ;*

*au jeu de la  
ou gagner normalisation  
perdre européenne ?  
va-t-elle Mon secteur  
entreprise industriel  
Mon est-il bien*

*organisé  
pour  
faire du  
« lobbying »  
à Bruxelles ? Les  
réglementations  
anti-dumping  
de la C.E.E.  
peuvent-elles  
arrêter les  
marchandises  
asiatiques*

*à bas  
prix ?*

*— dévoile les enjeux économiques  
dissimulés derrière les  
affrontements sur la  
construction de l'Europe.*

*Quatre chapitres :  
— histoire et fonctionnement  
des institutions européennes ;  
— les instruments  
de l'Europe  
industrielle ;  
— les entreprises  
face à l'Europe ;  
— les enjeux  
de l'Europe  
industrielle.*

## DES AUTEURS DE RENOM

• M. RIGAL, D.G.-I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire  
• M. LOVERGNE, D.G.-A. Commission des Communautés Européennes • M. LAVENIR, Inspection générale des Finances • M. LECOQ, D.G.I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. GAUVIN, D.S.C.R., Ministère des Transports  
• M. DE WARENGHIEN, D.G.I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. CADIOU, programme Esprit • M. LANGLAIS, D.G. - XVI. Commissions des Communautés Européennes. • Mme BARBIER, Annales des Mines • Entrevue avec M. PITON, ancien conseiller Technique du Ministre du Commerce Extérieur  
• Mme NICOLAS, AFNOR • M. BREGUET, Président-Directeur général d'Asea Brown Boveri-France • M. PECQUEUR, Président de la S.N.E.A. • M. LONGIN, Directeur « Public-affaires », Monsanto • M. APPERT, Directeur de T.R.T.-Philips  
• M. GUTIERREZ-ESCUADERO, Directeur de Repsol Bruxelles • Docteur Peter HERR, Directeur adjoint d'Hoffman La Roche • M. LABADENS, Directeur de la Communication Sacilor M. CRESPIY Cabinet du ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. DERVELOY, Président de PROUVOST S.A. • M. ZEIDLER, Vice-Président d'Alcatel N.V. • M. JOURDAN, Délégué général de la F.C.S. des minerais et métaux non ferreux • Mme LONDEZ, Président-Directeur général de Londez Conseil  
• M. MORAWITZ, Directeur au Ministère de R.F.A., interrogé par M. MARTMAN, ancien directeur à la Commission des Communautés Européennes • M. SAGLIO, Conseiller du Ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. AYRAL, D.G.-III, Commission des communautés européennes • M. PRINGUET, ancien D.I.A.A., Ministère de l'Agriculture • M. MOREAU-DESFARGES, I.F.R.I.

ANNALES DES MINES

Prix 135 F T.T.C.

Commander à Gédim, 19, rue du Grand-Moulin 42029 Saint-Étienne Cedex Renseignements : (1) 45.56.47.17.



# **REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

## **Numéros spéciaux**

### **N° 307 — Mai-Juin 1987**

Le trentième anniversaire du traité de Rome :  
réalisations effectives ou en gestation

### **N° 309 — Août-Septembre 1987**

Le trentième anniversaire du traité de Rome :  
les méthodes institutionnelles de la construction européenne

### **N° 312 — Décembre 1987**

Le trentième anniversaire du traité de Rome :  
relations extérieures de la Communauté

# Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

## INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ? ».

## PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985 ».

Michel BERGER : « Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles ».

Michel DEVELLE : « L'économie d'endettement et sa prévisible évolution ».

Michel CASTEL : « Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme ».

Bernard HADEVILLE : « Vers un capitalisme sans capitalistes ? ».

## DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne »

Jean-Paul de GAUDEMAR : « Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne ».

Didier SALVADORI : « Le financement des systèmes productifs régionaux »

## TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation ».

Michel DIETSCH : « Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « Logique productive et financement bancaire des entreprises ».

Olivier PASTRÉ : « La modernisation des relations entre les banques et les entreprises ».

Un volume 15,5 x 24 . — 224 pages . — **PRIX 99 F**  
Editions techniques et économiques  
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30